

Accessibilité financière à la Justice – Aide juridique de deuxième ligne et assurance protection juridique

L'article 23 de la Constitution garantit à chacun le droit à l'aide juridique. Les justiciables aux revenus insuffisants ou les catégories assimilées comme les bénéficiaires d'un revenu d'intégration peuvent ainsi recevoir une aide juridique totalement ou partiellement gratuite par le biais du bureau d'aide juridique (BAJ) qui existe auprès de chaque barreau. Ces dernières années, le gouvernement fédéral a lancé des réformes du système d'aide de deuxième ligne et du traitement fiscal de l'assurance protection juridique afin de garantir un accès à la justice le plus large possible. Les plafonds de revenus ouvrant le droit à l'aide complète et partielle ont notamment été relevés. En 2019, le gouvernement a également introduit une réduction d'impôt pour les assurances protection juridique avec une couverture élargie. De cette manière, les justiciables n'ayant pas droit à l'aide de deuxième ligne mais dont les ressources sont malgré tout insuffisantes bénéficieraient eux aussi d'un accès abordable à la justice.

La Cour des comptes a examiné si le système d'aide de deuxième ligne garantit un accès de qualité, efficace et efficient à la justice et si la déduction fiscale pour les assurances protection juridique a amélioré l'accessibilité financière de la justice.

Aide de deuxième ligne

Les BAJ déterminent l'accès à l'aide de deuxième ligne. Ils contrôlent les conditions d'accès à l'aide de deuxième ligne, suivent les prestations des avocats *pro deo*, les vérifient et, enfin, versent les indemnités aux avocats. Les organisations faitières que sont les ordres d'avocats (OBFG et OVB) et leurs barreaux, responsables du fonctionnement des BAJ, gèrent la politique et le budget de l'aide de deuxième ligne et doivent chaque année rendre compte conjointement des frais de fonctionnement des BAJ et des prestations fournies par les avocats *pro deo* pour l'année judiciaire clôturée. À partir de ces informations, le ministre de la Justice définit ensuite en concertation avec les ordres le tarif de la prestation d'une heure d'aide et fixe le budget annuel de l'aide de deuxième ligne. Ce budget se compose des indemnités des prestations, des indemnités de déplacement, des frais administratifs des avocats et des subsides pour les frais de fonctionnement des BAJ.

La Cour des comptes constate que les ordres et les barreaux justifient insuffisamment leurs dépenses en raison de contrôles (internes) inadéquats et d'un rapportage trop limité au SPF Justice et au ministre de la Justice. Il est ressorti de l'audit que les contrôles des barreaux et des ordres ne couvraient pas assez le risque d'usage impropre des moyens et que la méthode de contrôle (audits) ne correspondait plus à la réglementation. En outre, un rapportage déficient et peu transparent complique les contrôles (fiscaux) des indemnités des avocats *pro deo*. Ainsi, les ordres et barreaux n'ont pas établi de fiches fiscales pendant l'audit et les ordres n'ont pas transmis de listes annuelles des indemnités par avocat au ministre de la Justice. Ce dernier doit ensuite communiquer ces informations au ministre des Finances.

Le SPF Justice gère seul le budget total de l'aide de deuxième ligne, qui est financé par une enveloppe fermée et les recettes du fonds d'aide juridique de deuxième ligne. De plus, le SPF doit également suivre l'utilisation des subsides versés aux barreaux pour l'organisation des BAJ.

La Cour des comptes a constaté que, par le passé, le SPF Justice contrôlait à peine, voire pas du tout, les documents justificatifs relatifs aux frais de fonctionnement des BAJ par manque de personnel. Les ordres et leurs barreaux n'ont pas transmis systématiquement toutes les pièces au SPF. Par ailleurs, la Cour a constaté que, dans une série de cas, les barreaux imputent à tort certains coûts au budget de l'aide de deuxième ligne et que certains BAJ sont hébergés gratuitement, bien que les barreaux reçoivent des moyens de fonctionnement relativement élevés pour l'aide de deuxième ligne (dont la couverture des frais pour l'hébergement). En outre, les barreaux consacrent peu de moyens à leurs contrôles. Par conséquent, il est difficile de justifier l'octroi automatique de subsides, uniquement sur la base d'un pourcentage du budget, sans identification préalable des besoins du BAJ. La Cour des comptes estime dès lors que le mécanisme de subventionnement devrait être revu. Le ministre de la Justice doit également édicter des lignes directrices concernant les frais autorisés et les pourcentages à utiliser pour calculer l'imputation de certains coûts au budget de l'aide de deuxième ligne. Le SPF doit adapter son approche des contrôles en conséquence et récupérer les subsides payés en trop par le passé pour les frais de fonctionnement des BAJ.

Le gouvernement souhaite modifier le modèle de financement et passer d'une enveloppe budgétaire fermée à une enveloppe ouverte en ancrant dans la loi le tarif d'une prestation d'aide de deuxième ligne et en indexant ce tarif. Cela donnerait à l'avocat *pro deo* une meilleure estimation de son indemnité finale, parce que la valeur du point pour une heure d'aide est fixée au préalable. La Cour des comptes estime toutefois que cette modification ne pourrait être effectuée qu'en garantissant la qualité des contrôles internes au sein des barreaux et des ordres ainsi qu'un contrôle externe.

Si le gouvernement inscrit dans la loi la valeur du tarif et l'indexe annuellement et si les paramètres actuels du calcul du financement restent inchangés, le coût de l'aide de deuxième ligne augmentera progressivement, d'autant que les plafonds de revenus pour bénéficier de l'aide ont été relevés pour la période 2021-2023 et qu'ils seront indexés à leur tour. La Cour des comptes a également constaté que 35 % de frais généraux viennent s'ajouter au coût fixé pour une heure d'aide (90,36 euros pour l'année 2023), ce qui amène le coût total par heure à 122,01 euros. Ces frais généraux se composent de frais administratifs des avocats, d'indemnités de déplacement et de subsides aux BAJ. La Cour recommande au ministre de la Justice de limiter ces frais généraux en revoyant la méthode de calcul et les tarifs de l'aide de deuxième ligne ainsi que la procédure pour l'octroi de l'assistance judiciaire.

Réduction d'impôt pour l'assurance protection juridique

L'introduction de la réduction d'impôt pour les assurances protection juridique en 2019 visait à doubler le nombre d'assurances protection juridique et à rendre ainsi la justice plus accessible financièrement. Bien que le gouvernement ait libéré un budget suffisant en 2019 (33,5 millions d'euros), il ressort de données du secteur des assurances que seules 40.011 assurances supplémentaires ont été souscrites en 2021, en plus des 72.011 polices qui existaient en 2018 dans un régime précédent et qui bénéficiaient d'une exonération de la taxe d'assurance, pour un surcoût total de 17,9 millions d'euros. La mesure n'a donc pas rencontré le succès espéré et s'avérait alors peu efficiente en termes de coûts. De plus, la mesure finance surtout des assurances protection juridique qui existaient déjà dans l'ancien régime et ce sont principalement des assurés avec des revenus plus élevés qui en retirent un avantage. La Cour des comptes recommande au gouvernement d'évaluer l'effet de cette mesure en concertation avec les assureurs et les ordres pour vérifier si ces assurances protection juridique contribuent à améliorer l'accès à la justice du groupe cible.

Dans leurs réponses, le ministre de la Justice et le SPF Justice indiquent chacun qu'ils se rallient au point de vue de la Cour des comptes. Le ministre de la Justice a demandé au président du SPF Justice d'élaborer un plan d'action pour donner suite aux recommandations.