Etude sociojuridique et de droit comparé concernant un projet pilote de cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique

Elise Dermine, professeure au Centre de droit public,
et Emmanuelle Debouverie, chercheuse au Centre de droit public,

avec la collaboration de Maxime Fontaine, chercheur au DULBEA

Université libre de Bruxelles
Faculté de droit et de criminologie
Centre de droit public
http://droit-public.ulb.ac.be

Janvier 2019

Nous nous tenons à disposition de toutes les personnes intéressées qui auraient des questions ou des réactions à propos de l'étude (elise.dermine@ulb.ac.be ; emmanuelle.debouverie@ulb.ac.be).

Remerciements

Nous souhaitons tout d'abord remercier les participant·e·s aux tables rondes organisées à la fin de l'été 2018. Magistrat·e·s, membres d'associations de première ligne et (vice-)président·e·s de bureaux d'aide juridique nous ont consacré un temps important, malgré leurs agendas chargés, pour partager avec nous leur expérience de terrain en matière d'aide juridique et avec les plus vulnérables. Nous remercions également tous les intervenant·e·s de terrain que nous avons rencontrés en dehors des tables rondes ou qui nous ont communiqué leur expérience par écrit. Leurs témoignages ont été extrêmement précieux dans la réalisation de cette étude.

Nous tenons également à exprimer notre gratitude envers Seann Riley, ancien *Deputy Director* de *Bronx Defenders* à *New York City,* Yvan Niquette et Richard La Charité, respectivement Président et Secrétaire de la Commission des services juridiques du Québec et Lindsay Montgomery, *Chief Executive* du *Scottish Legal Aid Board* de 1999 à 2015, pour leur aide précieuse à notre compréhension de l'approche holistique des personnes vulnérables et des systèmes mixtes d'aide juridique, principales sources d'inspiration du projet de cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique.

Nos remerciements vont ensuite à Maxime Fontaine et Ilan Tojerow, chercheurs au DULBEA, département d'économie appliquée de l'Université libre de Bruxelles, pour leur aide dans le déchiffrage des millions de lignes de données issues de la base de données du *FrontBAJ*. Merci également à Esteban Martinez, chercheur au centre METICES de l'ULB pour son aide dans la préparation des tables rondes.

Nous remercions enfin chaleureusement Steven Gibens et Bernard Hubeau, chercheurs à l'Université d'Anvers pour leur travail unique en Belgique sur l'aide juridique de première ligne. Merci aussi à Steven Gibens d'avoir pris le temps de nous rencontrer et de nous avoir aiguillées vers des personnes ressources en matière d'aide juridique à l'étranger.

Sommaire

Remerciements 3
Sommaire 4
1. Introduction 5
1.1. Les rétroactes : le projet pilote de cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique 5
1.2. L'objet et la structure de l'étude 6
1.3. Le système actuel de l'aide juridique de deuxième ligne 7
1.4. Les personnes les plus vulnérables 12
2. Le système d'aide juridique de seconde ligne ne rencontre pas toujours suffisamment les besoins des personnes les plus vulnérables : vérification du constat 14
2.1. Méthodologie 14
2.2. L'accès à l'aide juridique de seconde ligne 18
2.3. Les services offerts dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne 29
2.4. Conclusions intermédiaires 39
3. L'opérationnalisation du projet pilote de cabinets dédiés à l'aide juridique : formulation de recommandations 44
3.1. Méthodologie 44
3.2. Les sources d'inspiration 46
3.3. Recommandations afin que le projet réponde au mieux aux besoins des personnes les plus vulnérables 69
3.4. Recommandations en vue de répondre aux préoccupations des acteurs de l'aide juridique 74
3.5. Conclusions intermédiaires 90
4. Conclusions générales 92
4.1. Rappel des objectifs de l'étude 92
4.2. Principaux résultats de l'étude 92
4.3. Synthèse des recommandations 93
Annexe 1. Pourcentage des multi-clôtures sur l'ensemble des dossiers clôturés entre 2015 et 2017 (3 exercices) 97
Annexe 2. Pourcentage des différentes combinaisons de matières pour les multi-clôtures 98
Table des matières 99

1. Introduction

Dans cette partie introductive, nous revenons tout d'abord sur le contexte dans lequel la présente étude se déploie, soit la réflexion menée au sein de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone (OBFG) autour d'un projet pilote de cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique (1.1.). Il est ensuite procédé à une présentation de l'objet de l'étude (1.2.) et de sa structure générale (1.3.). Nous dressons alors un bref panorama du système actuel de l'aide juridique de seconde ligne, en épinglant les éléments qui seront mobilisés dans la suite de l'étude (1.4.). Pour terminer, nous effectuons un cadrage du public-cible visé par le projet pilote, soit les personnes les plus vulnérables (1.5.).

1.1. Les rétroactes : le projet pilote de cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique

Au sein de l'OBFG, un groupe de travail piloté par Jean-Marc Picard[1] réfléchit, depuis quelques années, à la création, dans le cadre d'un projet pilote, de cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique, en complément au système actuel d'aide juridique de seconde ligne.

Le projet a trouvé une source d'inspiration dans l'expérience québécoise qui a complété son système d'aide juridique par la création de structures d'avocats entièrement dédiés à l'aide juridique. En 2015, lors du congrès biennal de l'OBFG dédié à l'avenir de la profession d'avocat, Maître Denis Roy, Président de la Commission des services juridiques du Québec, est venu présenter le modèle québécois d'aide juridique au sein d'un atelier intitulé « avocat d'Etat ». Afin de poursuivre la réflexion, plusieurs présidents de bureaux d'aide juridique se sont rendus au Québec, en février 2017, afin d'observer, en pratique, le fonctionnement du système mixte d'aide juridique québécois.

Le projet du groupe de travail est né de la conviction que le système actuel d'aide juridique de seconde ligne ne rencontre pas suffisamment, à tout le moins dans certains arrondissements, les besoins particuliers des personnes les plus vulnérables. Ces observations tirées d'expériences de terrain concernent tant l'accès effectif à l'aide juridique de ce public que les services qui peuvent leur être offerts en aval dans le carcan du système actuel.

Suivant le projet, les cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique développeraient une approche globale de la défense des droits des justiciables les plus vulnérables. Dans cette perspective, ils incluraient, en fonction des besoins propres à chacune de ces structures, un ou plusieurs assistants sociaux et/ou des psychologues. En complétant le système d'aide juridique actuel, ces cabinets poursuivraient ainsi la réalisation d'un double objectif : améliorer l'accès à l'aide juridique des personnes les plus vulnérables et renforcer la qualité des prestations qui leur sont offertes.

[1] Ancien président du bureau d'aide juridique du barreau de Bruxelles et ancien administrateur en charge de l'aide juridique au sein de l'OBFG.

1.2. L'objet et la structure de l'étude

Le projet pilote tel qu'envisagé par le groupe de travail a été présenté à l'assemblée générale de l'OBFG le 15 janvier 2018. Bien que reconnaissant les besoins spécifiques des populations les plus vulnérables, faisant face à une multiplicité de problèmes sociojuridiques, certains bâtonniers ont soulevé des craintes à l'égard du projet, que ce soit au regard du statut social et de l'indépendance des avocats qui travailleraient dans ces cabinets ou encore de la concurrence qui risquerait de s'installer entre deux catégories d'avocats qui pratiqueraient l'aide juridique, les avocats de pratique privée, d'une part, et les avocats dédiés, d'autre part. Certains bâtonniers ont par ailleurs indiqué que les besoins spécifiques des personnes les plus vulnérables étaient adéquatement rencontrés dans leur barreau et qu'ils avaient l'habitude de prendre en charge les multiples problèmes sociojuridiques rencontrés par les personnes les plus vulnérables. Dans ces circonstances, l'assemblée générale a décidé d'inviter le groupe de travail à poursuivre la réflexion et à élaborer une proposition plus aboutie de projet pilote.

C'est dans ce contexte qu'il a été décidé de mener deux études : une première portant sur le volet sociojuridique du projet (droit comparé et faisabilité juridique du projet) et une seconde portant sur le volet économique (faisabilité économique et modèles de financement).

La seconde étude a été réalisée par Maxime Fontaine, chercheur au DULBEA, le département d'économie appliquée de l'ULB, sous la direction d'Elise Dermine, professeure au Centre de droit public de l'ULB et d'Ilan Tojerow, professeur au DULBEA, d'octobre à décembre 2018. Elle est financée par la Fondation Roi Baudouin, qui a marqué un intérêt réel pour le projet, observant le manque de solutions structurelles offertes aux problèmes d'accès à la justice et au droit pour les personnes les plus vulnérables.

La première étude, qui fait l'objet du présent rapport, a été réalisée par Emmanuelle Debouverie, chercheuse au Centre de droit public, et Elise Dermine. Elle a été financée par l'ULB, dans le cadre de l'Action de recherche concertée (ARC) *Strategic Litigation* (promotrice : la professeure Annemie Schaus) et par l'OBFG. Elle poursuivait **deux objectifs**.

Le premier était de vérifier et, le cas échéant, d'étayer, sur un plan scientifique, le constat, fondateur du projet, suivant lequel le système actuel d'aide juridique de deuxième ligne ne rencontre pas suffisamment, à tout le moins dans certains arrondissements, les besoins particuliers des personnes les plus vulnérables, que ce soit sur le plan de l'accès à l'aide juridique ou au niveau des services qui leur sont offerts.

Si le constat était confirmé, le second objectif consistait à formuler des recommandations concrètes quant à l'opérationnalisation du projet pilote en vue de répondre au mieux à l'objectif poursuivi, à savoir l'amélioration de la réalisation du droit à l'aide juridique des plus vulnérables, tout en prenant en compte et en répondant aux préoccupations soulevées par les acteurs de l'aide juridique (indépendance de l'avocat, libre choix de l'avocat, concurrence entre avocats pratiquant l'aide juridique, articulation entre la première et la deuxième ligne, collaboration avec les professions non juridiques).

L'étude se décline en **deux parties**, répondant chacune à l'un des deux objectifs. Dans ces deux parties, nous suivons le même plan. Nous expliquons la méthodologie suivie avant d'exposer les résultats. **Ceux-ci sont synthétisés dans des conclusions intermédiaires,**

auxquelles peuvent directement se référer les lecteurs qui disposent de peu de temps (sections 2.4. et 3.5.).

1.3. Le système actuel de l'aide juridique de deuxième ligne

Dans cette section, nous décrivons brièvement le système actuel d'aide juridique de seconde ligne, en mettant en évidence certains de ses traits qui seront importants pour la suite de l'étude. Après avoir distingué l'aide juridique de seconde ligne de la première ligne (1.3.1.), le fonctionnement du système actuel d'aide juridique de seconde ligne est présenté (désignations et indemnisation des avocats) (1.3.2.). Nous identifions ensuite les différentes voies d'accès à l'aide juridique de deuxième ligne (1.3.3.).

1.3.1. Rappel de la distinction entre la première et la deuxième ligne

L'aide juridique de première ligne et l'aide juridique de seconde ligne se distinguent sur quatre plans : l'objet des prestations (1), les conditions d'accès (2), les prestataires habilités à les délivrer (3) et le niveau de pouvoir compétent pour légiférer en la matière (4).

1) L'objet des prestations

L'aide juridique de première ligne (ou « la première ligne ») est définie comme « l'aide juridique accordée sous la forme de renseignements pratiques, d'information juridique, d'un premier avis juridique ou d'un renvoi vers une instance ou une organisation spécialisée » (Art. 508/1, 1°du Code Judiciaire).

L'aide juridique de deuxième ligne (ou « la deuxième ligne ») est, quant à elle, définie comme « 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 » (Art. 508/1, 2° du Code Judiciaire).

De la première à la deuxième ligne, on passe d'un système de permanence où l'avis juridique est dispensé de manière ponctuelle, à la prise en charge d'un dossier individuel dans lequel un avocat est désigné pour assister une personne dans le cadre d'un problème juridique déterminé.

Chacune des deux lignes comprend l'avis juridique. Les notions de premier avis et d'avis juridique circonstancié sont floues et peuvent partiellement se chevaucher. L'aide juridique de première ligne et l'aide juridique de seconde ligne se confondent donc à leurs marges.

Les travaux préparatoires de la loi du 23 novembre 1998 relative à l'aide juridique de première et de deuxième ligne précisent que l'aide juridique de première ligne est dispensée sous la forme de consultations d'une durée maximum de 15 à 20 minutes[2]. Ainsi, il semble

[2] Rapport au nom de la Commission de la justice de la Chambre, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 1997-1998, n°549/14-94/95, p. 58. Voir aussi Annexe 1 de l'arrêté ministériel du 17 mai 2017 portant exécution de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant exécution du décret du 13 octobre 2016 relatif à

que l'aide juridique de deuxième ligne ait été conçue pour prendre le relais de la première ligne lorsqu'une problématique juridique ne peut être réglée dans le cadre d'un premier avis court.

Il est bon de relever à ce propos que la conception juridique de la distinction entre première et seconde ligne ne coïncide pas avec la conception sociologique de la distinction. Suivant une approche sociologique, cette division correspond en effet à l'opposition entre approche préventive (première ligne) et approche curative (deuxième ligne)[3] alors qu'en vertu du droit judiciaire belge, la deuxième ligne englobe des aspects préventifs, non contentieux. Cela n'empêche pas que l'aide juridique de première ligne est appelée à jouer, d'après les travaux préparatoires, un rôle de filtre pour l'aide juridique de seconde ligne[4]. Elle doit assurer un accès plus large au droit et, ce faisant prévenir les litiges, et particulièrement les procès.

2) Les conditions d'accès

L'aide juridique de première ligne est accessible à tous, sans condition de nationalité, de régularité de séjour ou de revenus. Elle est totalement gratuite (article 508/5, §2 du Code judiciaire). 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 gratuite (article 508/13 du Code judiciaire).

L'aide juridique totalement gratuite est accordée à la personne (i) isolée dont les revenus et moyens d'existence mensuels nets sont inférieurs à 1.011 € et (ii) cohabitante dont le ménage a des revenus et moyens d'existence mensuels nets inférieurs à 1.298 €. L'aide juridique partiellement gratuite est accordée à la personne (ii) isolée dont les revenus et moyens d'existence mensuels nets sont compris entre 1.011 € et 1.298 € et (ii) cohabitante dont le ménage a des revenus et moyens d'existence mensuels nets compris entre 1.298 € et 1.583 € (montants indexés au 1er septembre 2018).

Pour démontrer ses revenus, le justiciable doit rassembler une série de documents prouvant sa situation familiale et ses revenus (attestation CPAS, fiche de paie, extrait de rôle, composition de ménage, etc.).

3) Le niveau de pouvoir compétent

Depuis la sixième réforme de l'Etat, les compétences en matière d'aide juridique sont éclatées entre l'échelon fédéral et les Communautés. L'aide juridique de première ligne a en effet été transférée à ces dernières (article 5, §1er, II, 8° 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). L'Etat

---

l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables précise quant à lui que des subsides sont accordés aux organisations d'aide juridique agréées si elles conseillent au moins trois justiciables par heure de permanence.

[3] S. GIBENS, *Access to justice en een beleid rond de preventieve rechtshulp in Vlandereb : naar een sociaal-juridische pratijk ?,* Proefschrift Universiteit Antwerp, 2018, p. 83.

[4] 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°549/114, p. 5.

fédéral demeure quant à lui compétent pour l'aide juridique de seconde ligne. Suite à ce transfert de compétences, la Fédération Wallonie-Bruxelles a adopté, le 13 octobre 2016, un décret organisant l'agrément et le subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables[5] ainsi que deux arrêtés d'exécution en date du 17 mai 2017[6]. Nous y revenons tout de suite. Du côté flamand, une proposition de décret a été soumise au Parlement flamand la 10 janvier 2018 mais n'a pas été adoptée à ce jour[7].

4) Les prestataires

La deuxième ligne est assurée par les avocats (articles 446bis et 508/7 du Code judiciaire). La première ligne est quant à elle prodiguée par des avocats mais peut également être délivrée par des « organisations d'aide juridique » (article 508/5, §1er du Code judiciaire). Celles-ci peuvent être agréées (article 508/2 du Code judiciaire et décret de la Communauté française du 13 octobre 2016).

En vertu des compétences obtenues dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat, la Communauté française a prévu qu'afin qu'un organisme obtienne l'agrément pour la mission d'aide juridique de première ligne, les membres du personnel de l'organisme et les éventuels professionnels externes auxquels il est fait appel pour remplir la mission doivent être détenteur d'un diplôme de l'enseignement supérieur en droit (article 2, §1er, 1° du premier arrêté ministériel d'exécution). Sur le plan des principes, l'aide juridique de première ligne est donc assurée par des avocats ou des juristes. Il faut toutefois noter que seules les prestations de première ligne accomplies par des avocats au sein des Commissions d'aide juridique (CAJ) sont dorénavant subventionnées en Communauté française (annexe 1 du second arrêté d'exécution).

Dans une telle situation, seules quatre associations ont sollicité et obtenu l'agrément pour la période 2018-2024[8]. Il s'agit des associations bruxelloises qui avaient déjà l'agrément sous l'ancienne législation fédérale. Sur le plan des principes, si un besoin se fait ressentir, les associations peuvent demander à la CAJ de financer des prestations d'aide juridique qui seront effectuées par un avocat de la CAJ au sein de l'association. Le financement sera accordé en cas d'accord de la CAJ, ratifié par l'administration des maisons de justice. Dans la pratique, plusieurs organisations non agréées organisent cependant elles-mêmes des consultations gratuites de première ligne à destination de leurs membres ou de leur public cible sur fonds propres ou dans le cadre d'autres missions qu'elles exercent (telles que l'éducation permanente) et participent ainsi à la réalisation du droit à l'aide juridique de première ligne. Nous pensons par exemple aux syndicats, à certains Centres publics d'action sociale (CPAS) ou

[5] Décret de la Communauté française du 13 octobre 2016 relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables, *M.B.*, 22 décembre 2016.
[6] Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 mai 2017 portant exécution du décret du 13 octobre 2016 relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables, *M.B.*, 7 juin 2017 ; Arrêté ministériel portant exécution de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 mai 2017 portant exécution du décret du 13 octobre 2016 relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables, *M.B.*, 9 juin 2017.
[7] Voorstel van decreet, houdende de justitiehuizen en de juridische eerstelijnsbijstand, Vl. Parl., 2017-2018, n°1438/1, https://www.vlaamsparlement.be/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1221020#procedureverloop.
[8] Le Service droit des jeunes, l'Espace social télé service, la *Free Clinic* et l'Atelier des droits sociaux.

encore à l'association pour le droit des étrangers (ADDE). Ces prestations sont assurées par des juristes, parfois en collaboration avec des travailleurs sociaux.

En Flandre, l'aide juridique de première ligne est assurée en majorité par des avocats, dans les maisons de justice, dans les justices de paix, les CPAS et dans les *Centrum Algemeen Welzijnswerk* (CAW).

1.3.2. Le fonctionnement de l'aide juridique de deuxième ligne

La deuxième ligne est organisée par les bureaux d'aide juridique (BAJ) (article 508/7, alinéa 1, du Code judiciaire).

L'Ordre des avocats établit une liste des avocats désireux d'accomplir à titre principal ou à titre accessoire des prestations au titre de l'aide juridique de deuxième ligne. Seuls les avocats figurant sur cette liste peuvent être désignés (article 508/7, alinéa 1, du Code judiciaire).

Le BAJ est chargé d'effectuer les désignations, c'est-à-dire de désigner un avocat sur la liste qui va offrir à une personne déterminée des prestations d'aide juridique de seconde ligne (article 508/9, alinéa 2 du Code judiciaire). La désignation prend en compte le libre choix de l'avocat (article 508/9, alinéa 2 du Code judiciaire), les matières de prédilection que l'avocat a déclarées, le nombre de désignations qu'il a souhaité recevoir par année, le nombre de désignations qu'il a déjà reçues et la langue du demandeur d'aide juridique (Compendium de l'aide juridique de seconde ligne, 1er septembre 2017, 4.2. La désignation).

Une fois la désignation obtenue et les prestations accomplies, l'avocat désigné fait rapport au BAJ. Les prestations effectuées sont converties en nombre de points à l'aide d'une nomenclature arrêtée[9].

Le budget de l'aide juridique de deuxième ligne est fixé sous la forme d'une enveloppe fermée, dont le SPF Justice détermine le montant chaque année. Cette enveloppe sert à indemniser toutes les prestations d'avocats effectuées pour l'année judiciaire dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne. La valeur monétaire du point varie donc en fonction du nombre de points comptabilisés dans les dossiers clôturés sur l'année par l'ensemble des avocats pratiquant l'aide juridique. Ainsi, comme souligné dans le rapport de recherche sur le système de rémunération de l'aide juridique de deuxième ligne rédigé par l'INCC et l'Université de Liège en 2012, « plus le nombre de dossiers clôturés augmente, plus le nombre de points consommés augmente et plus la valeur du point diminue »[10]. Le système laisse les avocats pratiquant l'aide juridique dans une grande insécurité financière. On notera tout de même que, dans la pratique, le gouvernement fédéral a toujours ajouté en fin de compte un

[9] Arrêté ministériel du 19 juillet 2016 fixant 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.

[10] INCC et Université de Liège, Rapport de recherche, *Recherche relative au système de rémunération de l'aide juridique de deuxième ligne*, 2012, étude commanditée par le cabinet de la Ministre de la Justice, p. 100, https://incc.fgov.be/recherche-relative-la-remuneration-de-l-aide-juridique-de-deuxieme-ligne.

montant à l'enveloppe fermée, en fin d'année, afin d'assurer la stabilité de la valeur du point. En outre, un fonds de financement de l'aide juridique a été créé par une loi du 19 mars 2017 en vue d'augmenter le budget de l'aide juridique de 14 millions d'euros par an[11].

1.3.3. Les voies d'accès à l'aide juridique de deuxième ligne

Il existe différentes voies d'accès à l'aide juridique de seconde ligne, c'est-à-dire différents chemins qui mènent à la désignation d'un avocat dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne. Les justiciables peuvent accéder à la seconde ligne via la première ligne (voie 1) qui peut être délivrée par des avocats (voie 1a) ou l'associatif (voie 1b) ; ils peuvent également accéder à la seconde ligne sans passer par la première ligne (voie 2). Ces différentes voies vont impliquer différentes étapes et différents acteurs.

Voie 1 : accès à la seconde ligne *via* la première ligne - Le justiciable peut tout d'abord accéder à la seconde ligne *via* la première ligne. Dans ce cas de figure, il faut distinguer selon que le justiciable accède à la seconde ligne par les permanences de première ligne organisées par les avocats (dans les locaux du BAJ ou dans des lieux décentralisés tels que les CPAS) ou par une organisation d'aide juridique de première ligne (telles que, à Bruxelles, l'Atelier des droits sociaux, le Service droit des jeunes, l'Espace social télé service et la Free clinic), voire une organisation non agréée mais qui, en pratique, organise des consultations gratuites de première ligne pour leurs membres ou leur public cible (à ce sujet, voir, *supra*, section 1.3.1., Les prestataires).

***Voie 1a : hypothèse de la première ligne délivrée par des avocats* -** Dans le premier cas, le justiciable sera renvoyé au BAJ pour obtenir la désignation d'un avocat et devra récolter lui-même les documents nécessaires à l'obtention de la désignation. On relèvera qu'en vertu de la loi, « [s]auf en cas d'urgence ou d'accord exprès du bureau, il est interdit aux avocats d'accorder une aide juridique de deuxième ligne dans les affaires pour lesquelles ils sont intervenus au titre de l'aide juridique de première ligne » (article 508/12 du Code judiciaire).

***Voie 1b : hypothèse de la première ligne délivrée par l'associatif* -** Dans le deuxième cas, différents chemins peuvent être empruntés suivant les pratiques de l'organisation en question. Théoriquement, trois solutions sont possibles. L'organisation peut renvoyer le justiciable à une permanence du BAJ pour obtenir la désignation d'un avocat. Elle peut également introduire elle-même directement la demande de désignation auprès du BAJ (Compendium de l'aide juridique de seconde ligne, 1er septembre 2017, section 4.1.1.). Enfin, elle peut renseigner au justiciable un avocat avec lequel elle a des liens privilégiés et dont le nom figure sur la liste des avocats participant à l'aide juridique de deuxième ligne. Dans cette dernière hypothèse, soit l'avocat introduira lui-même sa demande de désignation via le logiciel informatique *FrontBAJ*, lorsqu'il aura reçu de la personne tous les documents requis pour obtenir l'aide juridique de deuxième ligne ; soit il demandera à son client de se rendre lui-même au BAJ pour obtenir la désignation (à noter que certains BAJ, par exemple celui de Charleroi, estiment que si le client a à un avocat, c'est à ce dernier qu'il appartient d'effectuer les démarches pour obtenir sa désignation via le logiciel *FrontBAJ*, sans qu'il puisse renvoyer son client au BAJ). Lorsque le justiciable accède à la seconde ligne *via* une organisation d'aide

[11] Loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, *M.B.*, 21 mars 2017.

juridique de première ligne, il arrive que l'organisation l'assiste dans la récolte des documents nécessaires à l'obtention de la désignation.

Voie 2 : accès direct à la deuxième ligne - Le justiciable peut également accéder directement à la seconde ligne, sans être passé par la première ligne. Dans ce second cas de figure, il faut encore une fois distinguer deux hypothèses. Dans la première, le justiciable se rend d'initiative chez un avocat dont le nom figure sur la liste des avocats participant à l'aide juridique de deuxième ligne. Cette fois encore, soit l'avocat demandera lui-même sa désignation, lorsqu'il aura reçu de la personne tous les documents requis pour obtenir l'aide juridique de deuxième ligne ; soit il demandera à son client de se rendre lui-même au BAJ pour obtenir la désignation (sauf dans les BAJ où ce renvoi n'est pas autorisé – voir ci-dessus). Dans la seconde hypothèse, le justiciable se rend directement à la permanence de désignation organisée au BAJ (deuxième ligne), sans être passé par la première ligne.

1.4. Les personnes les plus vulnérables

Lors des discussions au sein de l'OBFG, différentes expressions ont été mobilisées pour définir le public visé par le projet de cabinets d'avocats dédiés : « les justiciables les plus précaires », « les polytraumatisés du droit », etc. Nous proposons de parler des « personnes les plus vulnérables ».

La notion de vulnérabilité est polysémique[12]. Elle peut être définie en visant des caractéristiques propres à certaines personnes ou à une catégorie de personnes (l'âge, la race, le handicap, le genre, etc.)[13]. Mais les sciences sociales privilégient généralement une approche interactive et contextuelle de la vulnérabilité. Cette conception met en avant que la vulnérabilité est liée à des caractéristiques individuelles mais également à des contextes ou, autrement dit, à des facteurs sociaux, tels que les relations personnelles ou familiales, des faits infractionnels, une position sociale ou un environnement, pouvant mener à l'exclusion sociale[14]. Dans cette seconde perspective, notons que la vulnérabilité n'est pas une question du tout ou rien ; elle est une question de degré : nous sommes tous plus ou moins vulnérables.

---

[12] Sur la notion de vulnérabilité, voir : J.-F. NEVEN, *La référence à la vulnérabilité dans le droit de la protection sociale : des sciences humaines et sociales au droit positif*, Thèse défendue le 14 décembre 2018 à l'Université de Namur.

[13] A titre exemplatif, la Cour européenne des droits de l'homme identifie des catégories de personnes et des groupes « vulnérables » en vue de renforcer les mécanismes de protection des droits humains à leur égard. Ainsi, les enfants, les détenus et les personnes atteintes de déficience mentale présentent, selon elle, une « vulnérabilité particulière ». Les Roms, les Tsiganes ou les demandeurs d'asile sont quant à eux considérés comme des « groupes vulnérables » (voir les écrits de Jean-François Neven susmentionnés ainsi que les références effectuées aux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme).

[14] J.-F. NEVEN, *La référence à la vulnérabilité.., op. cit*. A titre exemplatif, en Flandre, les *Centrum Algemeen Welzijnswerk* ou « CAW » (centres d'aide sociale générale) ont, pour public cible, les personnes « les plus vulnérables ». Dans la définition telle que retenue par le législateur, sont distinguées plusieurs types de vulnérabilités contextuelles : les vulnérabilités qui sont la conséquence d'événements survenus dans la vie personnelle, les vulnérabilités qui sont liées à des faits de criminalité, et qui peuvent affecter aussi bien les auteurs que les victimes, et les vulnérabilités multiples qui peuvent résulter d'un processus d'exclusion sociale (article 12 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 21 juin 2013 relatif à l'aide sociale générale, *M.B.*, 1er août 2013).

Dans le cadre de cette étude, nous avons retenu l'approche interactive de la vulnérabilité. Nous proposons dès lors la définition suivante du public cible des cabinets d'avocats dédiés : par « les personnes les 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**.

Des études qualitatives menées à l'étranger montrent que la survenance d'un problème sociojuridique (séparation, licenciement, fait infractionnel, suspension ou exclusion de prestations sociales, illégalité du séjour, etc.) en entraîne souvent d'autres (problèmes de logement, recouvrement de dettes, autres faits infractionnels, difficultés familiales, etc.), ce qui peut conduire à une situation d'enlisement et d'exclusion sociale durable[15]. Lors des différentes tables rondes organisées avec les acteurs de l'aide juridique en Fédération Wallonie-Bruxelles (à propos des tables rondes, voir *infra*, section 2.1.2), les avocats, magistrats et associations rencontrés ont unanimement confirmé qu'une frange des bénéficiaires de l'aide juridique de seconde ligne font face à plusieurs problèmes sociojuridiques qui sont souvent entremêlés et les enferment ou risquent de les entraîner dans une situation d'exclusion sociale. Sur un plan quantitatif, l'examen de la base de données du *FrontBAJ* confirme l'existence de cette frange de population et le phénomène des multiples problèmes : sur les dossiers clôturés entre 2015 et 2017 (trois années), 11,6 pourcents des bénéficiaires de l'aide juridique ont eu plus d'un dossier clôturé et ont donc rencontré plusieurs problèmes sociojuridiques (annexe 1).

Les matières qui interviennent le plus souvent dans les multidésignations sont les suivantes : le droit de la famille, le droit pénal et le droit des biens. Viennent ensuite le droit social, le droit du surendettement et le droit des étrangers. Est annexé à la présente étude un tableau complet relevant les différentes combinaisons de matières dans lesquelles plusieurs dossiers ont été clôturés sur les années 2015 à 2017 pour un même personne (annexe 2).

[15] Voir par exemple : P. PLEASENCE, 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. 301 ; 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. 16 et s. ; P. PLEASENCE et *al.*, *Causes of Action: Civil Law and Social Justice*, Legal Services Commission, Norwich, 2004, 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,* 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, p. 55 et s.

2. Le système d'aide juridique de seconde ligne ne rencontre pas toujours suffisamment les besoins des personnes les plus vulnérables : vérification du constat

Ce chapitre est consacré au premier objectif poursuivi par l'étude. Il vise à vérifier et, le cas échéant, à étayer le constat à partir duquel a été bâti le projet de mettre en place des cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique en complément du système actuel d'aide juridique de deuxième ligne. Pour rappel, ce constat est le suivant : le système actuel d'aide juridique de deuxième ligne ne rencontrerait pas suffisamment, à tout le moins dans certains arrondissements, les besoins particuliers des personnes les plus vulnérables, que ce soit sur le plan de l'accès à l'aide juridique ou au niveau des services qui leur sont offerts.

Le chapitre se divise en quatre sections. La méthodologie suivie est tout d'abord explicitée (2.1.). Les résultats de l'étude sont ensuite exposés. Nous nous penchons, d'une part, sur la question de l'accès des personnes les plus vulnérables à l'aide juridique de deuxième ligne (2.2.) et, d'autre part, sur les services offerts à ces dernières dans le cadre de la seconde ligne (2.3.). Le chapitre se clôture sur les conclusions qui peuvent être tirées de l'étude quant à l'exactitude du constat qui fonde le projet (2.4.).

Au terme du chapitre, l'étude conforte le constat sur lequel repose le projet de mettre en place des cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique à destination des justiciables les plus vulnérables. Sans pouvoir quantifier le phénomène de non-accès à l'aide juridique de seconde ligne, l'étude met en lumière les difficultés rencontrées par les personnes les plus vulnérables pour y accéder. Quand elles y accèdent, l'offre de services telle qu'elle est organisée dans le cadre du système actuel ne permet pas de rencontrer leurs besoins spécifiques. Dans ce premier chapitre, nous identifions également des facteurs qui permettent d'expliquer les insuffisances du système actuel d'aide juridique de seconde ligne et sur lesquels il est possible d'agir pour améliorer la réalisation du droit à l'aide juridique des personnes les plus vulnérables.

2.1. Méthodologie

Nous avons eu recours à une méthode de recherche qualitative (2.1.1.). Au vu du caractère limité de l'étude, nous sommes parties des études existantes dans d'autres pays afin d'identifier les difficultés généralement rencontrées par les personnes vulnérables en matière d'aide juridique. Dans un second temps, nous avons confronté ces résultats généraux à l'expérience de terrain des acteurs de l'aide juridique, dans le cadre de tables rondes, afin d'identifier les éventuelles difficultés spécifiques rencontrées par ce public dans le contexte juridique et institutionnel belge de l'aide juridique (2.1.2.). Pour affiner et renforcer certains constats, nous avons examiné la base de données du *FrontBAJ* (2.1.3.).

2.1.1. Analyse qualitative

Il n'existe pas, à notre connaissance, d'études quantitatives en Belgique sur l'accès à la justice et plus particulièrement sur l'accès à l'avocat, à l'instar des études menées à l'étranger sur l'accès à la justice civile telles que les études *Paths to Justice* en Angleterre et Pays de Galle (1999[16] et 2004[17]) et en Ecosse (2001)[18], ou d'études similaires aux Etats-Unis (1994)[19], en Nouvelle Zélande (2006)[20], au Canada (2009)[21], au Japon (2007)[22] ou encore en Australie (2014)[23].

En réalité, le phénomène du non-recours aux droits, qu'il s'agisse du droit à l'aide juridique ou à d'autres droits sociaux, peut difficilement faire l'objet d'analyses quantitatives : il est en effet difficile, sans poser de nombreuses hypothèses, de quantifier une absence de recours[24]. Les études sur le phénomène du non-recours – *non take-up*, dans la littérature anglophone – sont dès lors généralement d'ordre qualitatif et cherchent à identifier les facteurs explicatifs du non-recours afin d'améliorer les systèmes de prestations et l'effectivité des droits sociaux[25].

La question, en aval, de la qualité des services offerts aux personnes vulnérables qui accèdent à l'aide juridique de seconde ligne mérite par ailleurs un traitement qualitatif, afin d'identifier les éventuels problèmes ainsi que leurs facteurs explicatifs.

C'est dès lors dans une logique qualitative que nous avons pensé ce chapitre.

---

[16] H. GENN *et al.*, *Paths to Justice: What People Do and Think about Going to Law,* Oxford, Hart Publishing, 1999.
[17] P. PLEASENCE *et al*, *Causes of Action: Civil Law and Social Justice*, Norwich, Legal Services Commission, 2004.
[18] H. GENN et A. PATERSON, *Paths to Justice: What People Do and Think About Going to Law*, Oxford, Hart Publishing, 2001.
[19] American Bar Association, *Legal Needs and Civil Justice: A Survey of Americans - Major Findings from the Comprehensive Legal Needs Study*, Chicago, American Bar Association, 1994.
[20] G. MAXWELL, C. SMITH, P. SHEPHERD et A. MORRIS, *Meeting Legal Service Needs: Research Report Prepared for the Legal Services Board*, Wellington, Legal Services Board, 1999.
[21] A. CURRIE, « The Legal Problems of Everyday Life », in R. L. Sandefur (dir.), *Access to Justice (Sociology of Crime, Law and Deviance),* Bingley, Emerald Group Publishing Limited, 2009, pp.1 – 41.
[22] M. MURAYAMA, « Experiences of Problems and Disputing Behavior in Japan », *Meiji Law Journal,* Vol. 14, n° 1, 2007, pp. 1-59.
[23] P. PLEASENCE, P., C. COUMARELOS, S. FORELL et H. M. MCDONALD, *Reshaping legal assistance services: Building on the evidence base*, *op. cit.*
[24] Voir toutefois les quelques études menées à l'étranger sur le non-recours aux prestations sociales – défini comme la proportion de personnes éligibles à une prestation qui n'en bénéficient pas – qui font toutes état de taux situés au-delà de 40%, et plus encore pour les programmes sous condition de ressources, soit des taux particulièrement élevés : voir la méta-étude de V. HERNANZ, F. MALHERBET et M. PELLIZZARI, « Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries : A Review of the Evidence », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* n° 17, Paris, OCDE, 2004, 47 p.
[25] Pour une première vue d'ensemble de cette littérature, P. WARIN, « Une approche de la pauvreté par le non-recours aux droits sociaux », *Lien social et politiques*, n° 61, « Pauvreté, précarité : quels modes de régulation ? », 2009, p. 137-146 ; voir aussi : D. DUMONT, Compte-rendu de « Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (coord.), *Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-recours aux droits/Armoede en ineffectiviteit van rechten. Non take-up van rechten* », *Revue de droit social/Tijdschrift voor Sociaal Recht*, 2018, n° 3, pp. 520-523.

2.1.2. Revue de la littérature et tables rondes

Vu le caractère limité de l'étude sur les plans du temps imparti et du financement, nous avons opté pour la méthodologie suivante.

Il a tout d'abord été procédé à une analyse de la littérature internationale et comparée sur l'aide juridique (accès et qualité des services) et les publics les plus vulnérables. Cette revue de littérature nous a permis de confirmer que ce public rencontre de manière générale des difficultés particulières d'accès au droit et d'identifier les facteurs sociaux et institutionnels récurrents ou universels qui permettent d'expliquer ces difficultés.

Nous avons ensuite confronté ces enseignements généraux à l'expérience du terrain des différents acteurs de l'aide juridique en Belgique, afin d'adapter les résultats à la situation culturelle, institutionnelle et juridique belge. Il s'agissait, d'une part, d'identifier plus précisément les facteurs qui expliquent les difficultés d'accès à l'aide juridique de seconde ligne rencontrées par les publics les plus vulnérables en Belgique et, d'autre part, d'évaluer si les prestations offertes dans le cadre de l'aide juridique de seconde ligne répondent aux besoins de ce public.

Dans cette perspective, nous avons opté pour l'organisation de tables rondes avec les différents acteurs de l'aide juridique, inspirées des méthodologies d'analyse en groupe[26] et des *focus groups*[27]. Il s'agit de tables rondes cadrées et modérées par la chercheuse afin de permettre une discussion ciblée sur l'existence de difficultés d'accès à l'aide juridique de seconde ligne pour les personnes vulnérables et sur les facteurs pouvant les expliquer. La méthode permet de « multiplier le nombre d'enquêtés et d'élargir l'éventail des réponses recueillies ; bref de gagner du temps et de l'argent »[28]. Elle conduirait par ailleurs les participants à oser exprimer des positions plus tranchées que lors d'entretiens individuels, tout en offrant la possibilité que ces points de vue soient discutés et contredits par d'autres participants[29].

Avant de réaliser les tables rondes, nous avons consulté les quelques rapports émanant de l'associatif qui épinglent les difficultés rencontrées par les publics vulnérables en Belgique pour accéder à la justice, notamment les recueils de témoignages de justiciables, d'assistants sociaux et avocats publiés par la Plateforme Justice Pour Tous[30]. Nous avons également eu égard aux deux derniers rapports bisannuels du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2014-2015 et 2016-2017), élaborés en collaboration avec des associations de lutte contre la pauvreté, dont certaines parties sont consacrées à l'accès à la justice[31], ainsi qu'au rapport de l'Institut national de criminologie et de criminalistique (INCC)

---

[26] L. VAN CAMPENHOUDT, J.-M. CHAUMONT et A. FRANSSEN, *La méthode d'analyse en groupe*, Paris, Dunod, 2005.
[27] Voir par exemple : M. A. CAREY, « The Group Effect in Focus Groups: Planning, Implementing and Interpreting Focus Group Research », in J.P. Morse, *Critical issues in qualitative research methods*, Londres, Sage, 1994, pp. 225-241.
[28] S. DUCHESNE et F. HAEGEL, *L'enquête et ses méthodes. L'entretien collectif*, Paris, Armand Collin, 2009, pp. 9 et 10.
[29] S. DUCHESNE et F. HAEGEL, *L'enquête et ses méthodes…., op. cit.,* pp. 35 et 37.
[30] Plateforme Justice Pour Tous, *Livre Noir - La réforme de l'aide juridique de 2eme ligne : un jeu d'échec*, septembre 2017, https://www.laligue.be/Files/media/Telechargements/black-book-jpt-fr-def-web.pdf.
[31] 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 ;

et du Centre de recherche et d'interventions sociologiques de l'ULiège de 2012 qui met en évidence comment le système de rémunération des avocats pratiquant l'aide juridique façonne la manière dont l'aide juridique est prestée en Belgique[32]. Nous avons enfin procédé à une série d'entretiens exploratoires avec des acteurs-clés de l'aide juridique de première ligne en Belgique, ayant une expérience significative avec les publics vulnérables, et ce afin de mieux saisir la situation belge. Ces rapports et entretiens nous ont permis d'identifier les différentes thématiques à aborder lors des tables rondes.

Nous avons alors organisé trois tables rondes : la première avec des présidents de BAJ de l'OBFG, la seconde avec des magistrats siégeant dans des juridictions de première instance et d'appel et la dernière avec des associations spécialisées dans la défense et/ou l'assistance juridique des personnes vulnérables. Nous avons également essayé de prendre en compte la voix des personnes concernées, c'est-à-dire les personnes vulnérables, *via* des associations qui assurent leur représentation.

Nous avons choisi de ne pas rassembler dans une même table ronde des acteurs provenant de milieux professionnels différents afin de favoriser une prise de parole libre et de diminuer les inégalités dans les rapports à la parole. Au sein de chaque table ronde, nous avons toutefois veiller à la représentativité de notre échantillon par la diversification des horizons des acteurs au sein d'un même milieu professionnel.

- Lors de la table ronde des présidents de BAJ, étaient présents deux présidents ou représentants de BAJ de petits barreaux et quatre présidents de BAJ de grands barreaux.
- La table ronde des magistrats comprenait quant à elle des magistrats provenant d'une justice de paix, d'un tribunal du travail, et d'une juridiction d'appel en matière civile.
- Enfin, la table ronde des acteurs de la première ligne comprenait des associations d'aide juridique de première ligne (droit social, droit des jeunes, etc.), des associations actives dans la défense des personnes les plus vulnérables (allocataires sociaux, étrangers, sans abris, etc.) et deux représentants d'un CPAS.

A travers les trois tables rondes, nous avons ainsi essayé de multiplier les points de vue d'acteurs ayant une expérience, une expertise et des intérêts différents sur les questions de l'accès et de l'offre en matière d'aide juridique de seconde ligne pour les personnes les plus vulnérables, afin de dresser le portait le plus objectif possible de la situation.

2.1.3. Données informatiques et statistiques du *FrontBAJ*

Au cours de la recherche, il est apparu que certaines statistiques issues du système informatique du *FrontBAJ* seraient précieuses pour objectiver encore la situation. Le *FrontBAJ* est l'interface de la base de données de l'OBFG dans laquelle les demandes de désignation

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.

[32] 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.

sont encodées et dans laquelle les avocats désignés pour traiter des dossiers d'aide juridique encodent ensuite leurs prestations.

Les statistiques suivantes ont été contrôlées, grâce à l'aide de Maxime Fontaine, chercheur au DULBEA, département d'économie appliquée de l'ULB :

1. Pourcentage des dossiers clôturés après une, deux ou trois consultation(s) ;
2. Pourcentage des dossiers clôturés après un avis et/ou termes et délais et/ou transaction (donc des prestations hors ou précontentieuses) ;
3. Pourcentage des dossiers dans lesquels est intervenue une médiation ;
4. Clôtures multiples sur 3 exercices (2015-2017) :
   - pourcentage de justiciables qui ont vu plusieurs dossiers clôturés sur la période,
   - et identification des combinaisons de matières dans lesquelles les clôtures multiples interviennent.

2.2. L'accès à l'aide juridique de seconde ligne

Dans cette section, nous démontrons tout d'abord, sur la base de la littérature belge et étrangère ainsi qu'à l'appui de divers témoignages, qu'une frange de la population la plus vulnérable n'accède pas à l'aide juridique de seconde ligne alors qu'elle en aurait besoin (2.2.1.). Nous identifions ensuite les facteurs explicatifs ou, autrement dit, les obstacles qui empêchent la pleine et effective réalisation du droit à l'aide juridique dans leur chef (2.2.2.).

2.2.1. Constat : des difficultés d'accès des personnes vulnérables à l'aide juridique de seconde ligne

Une frange de la population pourtant éligible à l'aide juridique, souvent la plus précarisée et vulnérable, rencontre des difficultés pour accéder à l'aide juridique de deuxième ligne. Les divers témoignages que nous avons recueillis ainsi que la littérature belge et étrangère permettent d'attester de la réalité du phénomène, sans toutefois pouvoir le quantifier.

Il ressort systématiquement des études menées à l'étranger qu'une partie des problèmes juridiques rencontrés par la population ne sont pas soumis à des avocats[33]. En pratique, ces problèmes sont « réglés » soit par les personnes elles-mêmes qui choisissent souvent de ne rien faire, soit par des tiers non juristes auxquels ces personnes ont demandé une aide[34]. Plusieurs études démontrent que la prise en charge ou non des problèmes juridiques par un

[33] Voir par exemple: 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 ; 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. 16 et s.; P. PLEASENCE et autres, *Causes of Action: Civil Law and Social Justice*, Legal Services Commission, Norwich, 2004, p. 58 et s. ; 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, p. 55 et s., https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/jsp-sjp/rr07_la1-rr07_aj1/rr07_la1.pdf

[34] *Ibidem.*

professionnel du droit est liée à la classe sociale des personnes concernées, mais également à leur genre ou encore à leur appartenance ethnique[35].

Nous avons vu, ci-dessus, que les justiciables accèdent, en principe, à l'aide juridique de deuxième ligne après le filtre de la première ligne (article 508/9, §1er, du Code judiciaire) (même s'il semblerait qu'en pratique, de nombreux justiciables se rendent directement aux permanences de désignation du BAJ, sans passer par la première ligne). En toute hypothèse, l'accès à la première ligne a indubitablement un impact, en aval, sur l'accès à la seconde ligne. Or, les auteurs belges spécialistes de l'aide juridique de première ligne montrent que l'offre de prestations d'aide juridique de première ligne est insuffisante et ne parvient pas à toucher l'ensemble de la population[36]. Lors de la table ronde des associations actives dans la défense des personnes les plus vulnérables, celles-ci ont confirmé que l'offre d'aide juridique de première ligne était insuffisante.

De leur côté, les présidents de BAJ que nous avons rencontrés ont également indiqué qu'ils étaient conscients qu'ils ne parvenaient pas à atteindre une partie de la population qui aurait pourtant besoin de leurs services dans le cadre de la seconde ligne.

Les magistrats, CPAS et associations font de leur côté le constat qu'un nombre croissant de personnes se défendent seules en justice. Une magistrate d'une justice de paix nous a indiqué qu'approximativement 70% des justiciables dont elle traite les dossiers sont sans avocat. S'il est difficile de vérifier s'il s'agit de personnes qui entrent dans les conditions pour avoir droit à une aide juridique de seconde ligne, les participants à la table ronde des magistrats pensent que beaucoup de justiciables se défendant seuls en justice entrent dans cette catégorie.

2.2.2. Facteurs explicatifs

Nous avons identifié 10 facteurs qui expliquent les difficultés d'accès à l'aide juridique de seconde ligne rencontrées par les personnes les plus vulnérables. Il s'agit, d'une part, de facteurs d'ordre socioculturel (points 1 à 3)[37] et, d'autre part, de facteurs d'ordre institutionnel (points 4 à 10). Les facteurs socioculturels sont également rencontrés dans les autres pays par les personnes vulnérables et peuvent donc être qualifiés d'universels, ou à tout le moins de récurrents. Les facteurs d'ordre institutionnel sont, de leur côté, propres au système belge d'aide juridique et résultent de ses règles ou encore de son organisation. La plupart des facteurs identifiés ne relèvent toutefois pas exclusivement d'un registre et il est en toute hypothèse toujours possible de lutter contre les obstacles socioculturels à travers

[35] R. SANDEFUR, « Access to Civil Justice and Race, Class, and Gender Inequality », *Annual Review of Sociology*, Vol. 34, 2008, pp. 339–358.

[36] 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 ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Services publics et pauvreté*, rapport bisannuel 2014-2015, p. 36, http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport8/versionintegrale.pdf.

[37] Sur ces trois facteurs, voir également : J. CARLIN et J. HOWARD, « Legal Representation and Class Justice », *UCLA Law Review,* Vol. 12, 1965, p. 423.

des réformes de l'institution de l'aide juridique. Nous n'avons pas cherché à mesurer le poids relatif des différents facteurs.

Le lecteur remarquera que certains facteurs explicatifs mentionnés concernent tant l'accès à l'aide juridique de seconde ligne que l'accès à la première ligne. A partir du moment où la première ligne est une voie d'accès à la seconde ligne – il s'agit même de la voie privilégiée par le législateur (voir ci-dessus, point 1.3.3. Les voies d'accès à l'aide juridique) -, il apparaissait important, dans cette partie, d'avoir également égard aux obstacles à l'accès à la première ligne.

On relèvera enfin qu'il existe certainement d'autres facteurs explicatifs que nous n'avons pas pu identifier clairement dans le cadre restreint de cette étude.

1) La non-conceptualisation d'un problème en termes juridiques

Les recherches menées à l'étranger montrent que les personnes les plus vulnérables n'ont souvent pas les ressources nécessaires pour conceptualiser leurs problèmes du quotidien comme étant d'ordre juridique ou comme étant susceptibles d'être réglés en consultant un avocat[38]. Aux Etats-Unis par exemple, une étude a démontré que plus de 50% des personnes qui font face à des problèmes juridiques pensent qu'il n'est pas utile de demander de l'aide ou qu'il n'y a rien à faire. La raison principale de cette inaction est qu'elles ne comprennent pas que les situations qu'elles traversent sont d'ordre juridique[39]. Plus de la moitié de ces personnes qualifient ainsi leurs situations de *bad luck* ou de *part of life* et ne considèrent dès lors logiquement pas que le recours à la justice ou à un avocat fassent partie de la solution[40].

Dans le même sens, en Belgique, le rapport bisannuel 2014-2015 du Service de lutte contre la pauvreté présente, comme premier obstacle à l'accès à l'aide juridique, la méconnaissance de certaines populations précaires d'être « sujet de droit ». Il s'agit là d'une première raison du non-recours, ou du non-accès, à l'aide juridique de première ou de seconde ligne, en amont des autres causes[41]. Dans son rapport publié en 2016 sur l'état de la pauvreté, l'observatoire de la santé et du social de Bruxelles explique que les personnes n'ont souvent pas connaissance ou ne comprennent pas correctement leurs droits, raison pour laquelle elles ne

[38]Voir par exemple, P. PLEASENCE, P., C. COUMARELOS, S. FORELL et H. M. MCDONALD, *Reshaping legal assistance services: Building on the evidence base*, *op. cit.* ; 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, pp. 1-29.

[39] R. SANDEFUR, *Accessing Justice in the Contemporary USA: Findings from the Community Needs and Services Study*, American Bar Foundation, 2014, pp. 13 et s.

[40] R. SANDEFUR, *Accessing Justice in the Contemporary USA: Findings from the Community Needs and Services Study*, American Bar Foundation, 2014, p. 16.

[41] Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Services publics et pauvreté*, rapport bisannuel 2014-2015, p. 11, http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport8/versionintegrale.pdf.

les invoquent pas[42]. Ce problème touche plus particulièrement les personnes les plus vulnérables[43] .

Nos entretiens avec les intervenants du monde associatif confirment ce facteur. Les personnes vulnérables sont souvent dans des situations de crise où faire valoir ses droits devient accessoire par rapport aux urgences de survie (trouver un logement, dormir, manger, problèmes de santé). Il n'y a pas de place pour la conceptualisation de leurs problèmes en termes juridiques.

2) La réticence à revendiquer ses droits

Même si une personne a conceptualisé son problème comme étant de nature juridique, elle ne fera pas pour autant appel à l'aide d'un tiers spécialisé dans l'aide juridique. Ce sera notamment le cas si elle ne croit pas que ses problèmes pourront être réglés ou si elle estime qu'agir pour résoudre le problème implique un risque trop important en termes de coût, de temps ou autre[44].

A l'occasion de l'élaboration du rapport bisannuel 2014-2015 du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion, les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent ont souligné que lorsqu'elles font face à plusieurs problèmes sociojuridiques, les personnes pauvres sont souvent réticentes à faire valoir leurs droits par crainte de les voir entrer en concurrence et se contredire :

> « C'est par exemple le cas pour des personnes pauvres qui veulent faire valoir leur droit au logement en introduisant une plainte contre le propriétaire de l'immeuble insalubre qu'elles occupent. Elles courent le risque que les services d'aide à la jeunesse interviennent, s'il y a une expulsion et qu'elles se retrouvent à la rue, et que leurs enfants soient placés dans une institution ou une famille d'accueil ; c'est alors le droit à la protection de la vie familiale qui est mis à l'épreuve. Les personnes pauvres ont en outre peur qu'on découvre, à l'occasion de l'exercice d'un droit, d'autres problèmes » [45].

Ce phénomène est également constaté à l'étranger[46].

---

[42] Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, *Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise,* Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016, 2016, pp. 13-19, http://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport_thema_fr_2016.pdf.

[43] Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, *Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise,* Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016, 2016, pp. 14, http://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport_thema_fr_2016.pdf

[44] Voir par exemple: R. SANDEFUR, « The Importance of Doing Nothing: Everyday Problems and Responses of Inaction », *op. cit.*, pp. 112–132; P. PLEASENCE, C. COUMARELOS, S. FORELL et H. M. MCDONALD, *Reshaping legal assistance services: Building on the evidence base*, *op. cit.* ; P. PLEASENCE et autres, *Causes of Action: Civil Law and Social Justice*, *op. cit.*, p. 58 et s.; A. CURRIE, *The Legal Problems of Everyday Life*, *The Nature, Extent and Consequences of Justiciable Problems Experienced by Canadians, op. cit.*, p. 55 et s., https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/jsp-sjp/rr07_la1-rr07_aj1/rr07_la1.pdf

[45] Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Services publics et pauvreté*, rapport bisannuel 2014-2015, p. 12, http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport8/versionintegrale.pdf

[46] A. BUCK AND L. CURRAN, « Delivery of Advice to Marginalized and Vulnerable Groups: the Need for Innovative Approaches », *op. cit.*, p .10 *(« Research participants expressed a high level of fear about reprisals for complaining about their treatment. Many believed if they challenged a decision or their treatment, they might*

3) *La crainte culturelle de l'avocat et les incompréhensions*

La littérature étrangère montre que certaines personnes ne sollicitent pas une aide juridique car elles craignent l'interaction avec des avocats[47]. Dans une étude publiée en 2008 sur les services juridiques offerts aux *« disadvantaged people with complex needs »* dans le New South Wales en Australie, les auteurs expliquent la difficulté que peut éprouver ce public à consulter un avocat :

> *« In addition, due to the nature of their disadvantage, these clients tend to have difficulties in working with lawyers and dealing with their legal issues. They may have cognitive impairment or literacy issues which affect their interactions with lawyers and others. They may feel intimidated and lack trust in the prospect of dealing with lawyers and may feel embarrassed about seeking assistance (particularly for debt related problems). They may not always attend appointments, may not have necessary documentation and may be difficult to locate for follow up assistance » [48].*

Nos entretiens avec les intervenants du monde associatif confirment que les personnes vulnérables éprouvent souvent de la méfiance envers les avocats. Pour ces personnes, les avocats font partie d'un autre monde, celui des tribunaux, des juges et des institutions ; et donc souvent de l'adversaire. Selon les associations, la méfiance est liée à un problème de disponibilité, mais pas seulement. Les avocats ne sont pas ou peu formés au langage clair, à l'écoute, et ne comprennent parfois pas la situation dans laquelle certaines personnes vulnérables se trouvent.

4) *Le manque d'informations sur le droit à l'aide juridique*

La littérature générale sur le non-recours aux droits sociaux identifie, parmi les trois types de non-recours, la non-connaissance de l'offre liée à un manque d'information[49]. En matière d'aide juridique de seconde ligne, les magistrats et associations rencontrés dans le cadre des tables rondes indiquent plus particulièrement qu'il existe un manque d'information relatif au

---

jeopardise their remaining payments ») ; P. PLEASENCE et al., *Causes of Action: Civil Law and Social Justice*, Legal Services Commission, Norwich, 2004, p. 142.

[47] Voy. par exemple, B.C.J. VAN VELTHOVEN ET M. TER VOERT, *Paths to Justice in the Netherlands*, article présenté lors de la Conférence du *International Legal Aid Group* (ILAG), Killarney, Irlande, 2005 ; S. FORELL et A. GRAY, « Outreach Legal Services to People with Complex Needs: What Works? », *Justice Issues,* Paper 12, 2009, pp. 10-11; R. SANDEFUR, « The Importance of Doing Nothing… , *op. cit*., pp. 112–132; 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…, op. cit.*, p. 58 et s.; 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, p. 55 et s., https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/jsp-sjp/rr07_la1-rr07_aj1/rr07_la1.pdf

[48] S. FORELL et A. GRAY, « Outreach Legal Services to People with Complex Needs: What Works? », *op; cit.,* p. 10.

[49] Voir notamment : P. WARIN, « Mieux informer les publics vulnérables pour éviter le non-recours », *Informations sociales*, 2013/4, n°178, pp. 52-62.

droit à l'aide juridique de seconde ligne et que les justiciables ne savent souvent pas qu'ils ont le droit d'être assisté ou représenté par un avocat[50].

5) La fragmentation de l'offre d'aide juridique

Avant d'obtenir la désignation d'un avocat pour prendre en charge son dossier, le justiciable se retrouve souvent en contact avec une multitude d'intervenants dans des lieux différents, ce qui génère un risque accru d'abandon des démarches (voir à ce propos, les différentes voies d'accès à l'aide juridique, point 1.3.3.). Nous avons vu que la première ligne est une voie d'entrée vers la seconde ligne. Nous aurons donc également égard à la première ligne dans ce point.

L'aide juridique de première ligne est assurée par des avocats dans le cadre des permanences organisées par les CAJ au palais de justice ou dans d'autres lieux mais également par une multitude d'organisations généralistes ou spécialisées. Alors que sous l'empire de la loi fédérale, les CAJ étaient composées de représentants des barreaux mais également d'associations agrées, les membres des CAJ sont désormais désignés par les ordres des avocats en Communauté française (article 40 du premier arrêté d'exécution), ce qui ne garantit plus la représentation du milieu associatif. Il n'existe dès lors plus de lieu assurant la coordination de l'offre entre barreaux et associations. D'après les associations rencontrées lors de la table ronde, l'offre de première ligne n'est pas systématisée et manque de lisibilité, particulièrement pour les personnes les plus vulnérables[51].

La deuxième ligne est également fragmentée. Obtenir une désignation implique souvent plusieurs passages par le BAJ pour constituer le dossier d'accès à l'aide juridique, avant de rencontrer son ou ses avocats. Cette difficulté a été accrue par le passage des critères d'accès à l'aide juridique de présomptions irréfragables en présomptions réfragables. Le justiciable doit, depuis la réforme de 2016, apporter de nombreux documents pour permettre au BAJ de vérifier si les présomptions ne sont pas renversées. Cette démarche se complique d'autant plus que le critère mis en œuvre n'est plus l'insuffisance de revenus mais l'insuffisance de moyens de subsistance ce qui accroit le champ d'examen du BAJ des revenus aux éventuels capitaux. Lors de la table ronde, les associations et avocats indiquent à ce propos que des justiciables se découragent en cours de route, voire n'entreprennent plus la démarche de trouver un avocat pratiquant l'aide juridique.

Pour les personnes les plus vulnérables, confrontées à une multitude de problèmes sociojuridiques, le nombre d'intervenants et de renvois s'accroit et augmente donc le risque de décrochage[52].

---

[50] Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Services publics et pauvreté*, rapport bisannuel 2014-2015, p. 13, http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport8/versionintegrale.pdf.

[51] En ce sens, voir aussi: S. GIBENS, « Socio-Legal Services: The Link between Legal Aid and Social Work in a Democratic Market », B. Hubeau & A. Terlouw (dir.), *Legal Aid in the Low Countries*, Cambridge, Intersentia, 2014, p. 302.

[52] *Ibidem*, p. 302.

6) La spécialisation de l'offre d'aide juridique

Outre la fragmentation de l'offre, on observe un phénomène de spécialisation au niveau de certaines organisations d'aide juridique et des avocats. Cette spécialisation, tant au niveau de la première que de la deuxième ligne, est utile car elle est gage de qualité des services d'aide juridique. Elle est d'autant plus nécessaire au regard de la complexification de la législation et de la jurisprudence. Lors des tables rondes, les associations et les présidents de BAJ ont toutefois observé qu'elle a pour conséquence la multiplication des renvois vers d'autres intervenants lorsque les problèmes juridiques rencontrés par le justiciable ne relèvent pas ou qu'en partie de la spécialité de l'organisation ou de l'avocat.

Lorsque les justiciables vont frapper à la mauvaise porte, ils sont renvoyés vers une autre association, vers le BAJ ou vers un avocat pratiquant l'aide juridique. La littérature étrangère sur l'accès à l'aide juridique a mis en évidence, sous l'expression anglophone de *referral fatigue*, le découragement qui apparaît dans le chef des justiciables qui font face à de multiples renvois[53]. Lors de la table ronde, les associations ont confirmé qu'à chaque porte qui se referme, une portion des justiciables cherchant de l'aide va se décourager et laisser tomber.

Les problèmes sont accrus pour les personnes les plus vulnérables qui, dans un univers spécialisé, sont moins équipées pour identifier l'intervenant compétent et sont donc plus exposées à un risque de renvoi. Le rapport bisannuel 2014-2015 du Service de lutte contre la pauvreté souligne ainsi :

> « [l]a plupart des organisations s'adressent (…) à un public cible spécifique et sont spécialisées dans un domaine déterminé du droit. Cette offre diversifiée de services juridiques est clairement une plus-value pour les personnes vulnérables qui peuvent ainsi s'adresser à différents services. Cela peut cependant constituer un obstacle pour celles qui vivent dans la pauvreté et augmente le risque d'être réorientées, ce qui fait que certaines personnes ne sont probablement jamais aidées parce qu'elles sont mal orientées ou qu'elles ne suivent pas les conseils reçus. »[54].

Au niveau de la deuxième ligne plus spécifiquement, les désignations sont faites, dans certains BAJ, de manière aléatoire sur la base de la liste d'avocats de permanence, par matière. Ainsi, si une personne fait face à plusieurs problèmes juridiques et demande des désignations dans plusieurs matières, elle aura souvent autant d'avocats que de matières concernées. Afin d'éviter la multiplication des interlocuteurs, plusieurs BAJ essaient toutefois de choisir des avocats qui exercent dans les diverses matières concernées, ou de choisir des avocats travaillant dans le même cabinet. Ce n'est toutefois pas toujours possible.

Enfin, la spécialisation du paysage de l'aide juridique implique le risque que certaines situations matérielles ne soient analysées que sous le prisme d'une spécialité et que certains problèmes juridiques ne soient pas détectés ou pris en charge. Pour assurer une prise en charge complète des divers problèmes juridiques auxquels sont confrontées les personnes vulnérables, il faudrait (1) que l'organisation d'aide juridique de première ligne spécialisée ou l'avocat désigné pour un dossier identifie l'existence d'autres problèmes juridiques que ceux dans lesquels ils sont spécialisés et (2) renvoie vers une organisation ou un avocat

---

[53] Voir par exemple, P. PLEASENCE, C. COUMARELOS, S. FORELL et H. M. MCDONALD, *Reshaping legal assistance services: Building on the evidence base, op. cit*., p. 19 et s.

[54] Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Services publics et pauvreté, rapport bisannuel 2014-2015, p. 14, http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport8/versionintegrale.pdf.

compétent(e) pour prendre en charge les problèmes identifiés. Si une de ces étapes manque, le problème juridique risque de ne pas être pris en charge. A propos du système belge d'aide juridique, Steven Gibens écrit ainsi, *« problems are split up and that people have to be referred to other professionals for other problems. There will eventually be a real danger that litigants will not see the wood for the trees and that people will drop out »*[55].

7) La localisation de l'offre d'aide juridique

Parmi les difficultés d'accès à l'aide juridique, la littérature épingle la distance géographique et les heures d'ouverture des lieux où sont prodigués les conseils et l'assistance juridique.

En Belgique, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale confirme que « les personnes pauvres […] sont limitées dans leur mobilité et ont donc besoin de structures juridiques géographiquement plus proches »[56].

Au niveau de la première ligne, une certaine proximité géographique existe entre les organisations d'aide juridique et les permanences décentralisées des avocats. En revanche au niveau de la deuxième ligne, tant les BAJ que les cabinets des avocats désignés sont souvent trop éloignés géographiquement des justiciables. Il résulte de la table ronde des présidents de BAJ que, dans certains barreaux, le système de désignations ne prend pas, ou peu, en compte le lieu de résidence de la personne et les possibilités d'accès en transport en commun au cabinet de l'avocat désigné. Le BAJ de Bruxelles, par exemple, fonctionne par permanences dans chaque matière. L'avocat de permanence est désigné, peu importe où son cabinet se situe par rapport au lieu de résidence du justiciable. Cette situation est d'autant plus difficile lorsque plusieurs avocats dans plusieurs cabinets sont désignés. Elle entraîne un risque accru de décrochage du système d'aide juridique. Certains BAJ essayent, dans la mesure du possible, de prendre en compte le lieu de résidence du justiciable au moment de la désignation d'un avocat.

La littérature souligne par ailleurs que certains lieux peuvent être symboliquement et institutionnellement effrayants pour les personnes les plus vulnérables et nuire à l'accès à l'aide juridique[57]. Il semble que les lieux choisis pour les permanences tenues par les avocats, que ce soit de première ligne (justice de paix, maisons de justice, CPAS) ou de désignation (palais de justice) peuvent procurer de telles craintes dans le chef des justiciables. A propos des maisons de justice, le Service de lutte contre la pauvreté souligne par exemple que « les maisons de justice exercent aussi des missions pénitentiaires, par exemple l'accompagnement de mesures de probation ». Dès lors, « (d)es personnes qui vivent dans la pauvreté connaissent surtout les maisons de justice dans ce contexte et hésitent à demander de l'aide juridique à la même instance »[58]. C'est pourquoi le Service suggère de « rapprocher

[55] S. GIBENS, « Socio-Legal Services: The Link between Legal Aid and Social Work in a Democratic Market », *op. cit.*, p. 302.
[56] Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Services publics et pauvreté*, rapport bisannuel 2014-2015, p. 14, http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport8/versionintegrale.pdf.
[57] 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.
[58] Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Services publics et pauvreté*, rapport bisannuel 2014-2015, p. 14, http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport8/versionintegrale.pdf.

l'information géographiquement mais aussi symboliquement, ce qui signifie que l'information peut être trouvée là où les personnes se rendent souvent et dans les lieux qui n'évoquent pas d'expériences négatives »[59].

Ce problème est particulièrement soulevé à l'égard des permanences tenues au sein des CPAS alors que les allocataires sociaux envisagent d'introduire un recours contre cette institution.

Les associations de lutte contre la pauvreté soulignent ainsi que les personnes vulnérables les plus éloignées de l'information juridique doivent être rencontrées dans leur environnement. A titre exemplatif, l'association Droit Sans Toit propose des permanences de première ligne un soir par semaine à la gare centrale. Parce que située dans un environnement familier et accessible à des horaires adaptés, cette permanence permet l'accueil de personnes, souvent sans-abri, qui, selon l'association, ne se rendraient pas au BAJ ou dans les permanences décentralisées.

8) Les complexités et lourdeurs administratives de la procédure de demande de désignation

La littérature sur le non-recours aux droits met en évidence que le phénomène est plus important pour les prestations ciblées, c'est-à-dire soumises à des seuils de revenus, que pour les prestations universelles ou assurantielles, et ce en raison de la plus grande complexité administrative des premières.

En Belgique, la Plateforme Justice Pour Tous a amplement documenté la répercussion des lourdeurs administratives du système actuel de désignation d'un avocat sur le non-recours à l'aide juridique de seconde ligne[60]. La preuve de l'indigence et la multiplication des démarches administratives impliquées par la réforme de 2016 dissuadent les personnes les plus vulnérables d'avoir recours à un avocat, ces difficultés étant souvent vécues comme insurmontables. Les associations rencontrées lors de la table ronde confirment que la complexité et les lourdeurs administratives de la procédure de désignation conduisent souvent les justiciables les plus précaires à abandonner l'idée de se défendre ou de faire valoir leurs droits.

Elles expliquent que l'état de vulnérabilité implique souvent 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.). Face à ces urgences de survie, il est souvent impossible pour les personnes vulnérables de faire face à des démarches administratives dans de multiples endroits.

De son côté, l'avocat n'a souvent pas le temps ou la possibilité d'aider la personne à rassembler ces documents, ce travail n'étant pas indemnisé[61]. Les différentes tables rondes confirment que ce travail est extrêmement chronophage.

---

[59] Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Services publics et pauvreté*, rapport bisannuel 2014-2015, p. 36, http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport8/versionintegrale.pdf.
[60] Plateforme Justice Pour Tous, *Livre Noir - La réforme de l'aide juridique de 2eme ligne : un jeu d'échec*, 2017, https://www.laligue.be/Files/media/Telechargements/black-book-jpt-fr-def-web.pdf.
[61] *Ibidem.*

Souvent, la personne qui n'arrivera pas à accomplir les démarches se tournera vers des associations. Selon les associations rencontrées, celles-ci pourront parfois aider le justiciable à rassembler les documents nécessaires à l'obtention de la désignation mais n'auront pas toujours le temps ou les moyens de le faire.

9) Le système de rémunération des avocats par points

Les avocats, dont la rémunération dans le système actuel de financement par points dépend de la prestation d'actes, ne peuvent souvent pas se permettre de prendre en charge des dossiers dans lesquels ils auront des difficultés à réunir les documents nécessaires à leur désignation ou encore dans lesquels ils devront commencer par éplucher des liasses de documents afin de faire le point sur des situations juridiques souvent fort complexes avant de pouvoir se prononcer sur l'opportunité ou non d'introduire une action en justice.

Lors de la table ronde, les présidents de BAJ confirment que, malgré le refinancement de l'aide juridique de seconde ligne, les avocats travaillent à perte lorsque le travail est trop lourd et chronophage. C'est le cas pour certaines prestations (nous y reviendrons dans la section 2.3.) mais également pour certains publics vulnérables qui, par leur situation de crise, demandent beaucoup de temps, d'écoute et d'attention. Selon les présidents de BAJ que nous avons rencontrés, la majorité des clients bénéficiant de l'aide juridique ne présentent pas ce type de difficultés. Les avocats décident de prendre, par vocation ou « philosophie », certains de ces dossiers « à perte », mais ils ne peuvent pas en prendre trop s'ils veulent « faire tourner leurs cabinets ». Selon certains présidents de BAJ encore, cette réserve « d'avocats sociaux » s'amenuise. Ainsi, beaucoup d'avocats qui font du bon travail « s'épuisent », s'appauvrissent et finissent par arrêter de prendre des dossiers d'aide juridique ou quittent tout simplement le barreau.

De leur côté, les associations de première ligne indiquent qu'il n'est pas rare que des avocats leur fassent part qu'ils ne peuvent pas se permettre d'accepter davantage de dossiers d'aide juridique, particulièrement lorsque les problématiques juridiques sont multiples et complexes, ou que le client s'avère « difficile ». Outre le refus de prendre certains dossiers, elles indiquent que les avocats favoriseraient les dossiers dans lesquels il y a une procédure judiciaire « à la clef », plutôt qu'un avis ou une conciliation. Par ailleurs, elles observent, à tout le moins dans certains arrondissements judiciaires, un manque d'avocats spécialisés dans des matières qui concernent essentiellement les populations vulnérables. Sont notamment citées les matières de l'assurance indemnités, de l'assurance chômage ou encore de l'aide sociale.

Les associations témoignent par ailleurs de la difficulté de trouver un avocat qui accepte de travailler avant d'être désigné, même dans des situations d'urgence, par exemple lorsque des délais arrivent à expiration ou qu'une expulsion est imminente[62]. Le risque de travailler gratuitement est trop important. En effet, les prestations effectuées plus d'un mois avant la date d'envoi de la demande de désignation, ne sont pas indemnisées, même s'il est établi qu'au moment des prestations, le bénéfice de l'aide juridique pouvait être octroyé (Compendium de l'aide juridique de seconde ligne, 1er septembre 2017).

[62] On relèvera qu'en cas d'urgence, les avocats peuvent pourtant demander une désignation sous le bénéfice de l'urgence. Ils reçoivent alors un délai endéans lequel le dossier de demande de désignation devra être complété.

10) L'absence d'organisation structurelle de la collaboration entre les avocats et le milieu associatif

Pour terminer, l'organisation de l'aide juridique ligne ne favorise pas la collaboration entre les avocats et le milieu associatif. En Communauté française, il n'existe plus de lieu de rencontre entre les différents acteurs de l'aide juridique. Il ressort de nos conversations avec les présidents de BAJ et les associations qu'avocats et associations travaillent peu ensemble. Sauf exceptions, les avocats connaissent peu les structures associatives existantes. De leur côté, les associations éprouvent souvent une certaine méfiance à l'égard des avocats quant à la prise en charge de dossiers de personnes vulnérables. Celles-ci préfèrent dès lors travailler avec quelques avocats avec lesquelles elles ont des rapports privilégiés et dont elles sont certaines des compétences techniques et humaines, plutôt que de renvoyer les personnes qu'elles accompagnent vers les BAJ. Les présidents de BAJ présents à la table ronde confirment que les associations renvoient peu les justiciables au BAJ. L'absence de collaboration structurelle entre acteurs de l'aide juridique nuit à l'accès à l'aide juridique des publics les plus vulnérables. La méconnaissance par les associations et les avocats du paysage global de l'aide juridique nuit à l'orientation des justiciables vers les services compétents et conduit également à des renvois inadéquats décourageant les justiciables.

La collaboration entre des avocats et des assistants sociaux est en outre souhaitable pour améliorer la communication et l'interaction avec les publics les plus vulnérables et les accompagner dans la récolte des documents nécessaires à l'ouverture du droit à l'aide juridique de seconde ligne.

Elle permettrait également d'améliorer la détection des différents problèmes légaux rencontrés par les justiciables. A ce propos, Steven Gibens a notamment analysé le succès d'un projet pilote à Louvain qui a comparé les consultations juridiques de première ligne données par les avocats avec et sans travailleurs sociaux. Il explique :

> *« We can make a distinction between consultations with and without social workers. Social workers are well trained in communications skills, they are familiar with the daily life problems of their clients, they are able to translate their clients' experience of the world to the lawyer, who functions in a legal system distinct from that world. In doing so, the social workers create a bridge between these life and system worlds »*[63].

Lors des tables rondes, les présidents de BAJ et les associations considèrent unanimement qu'une meilleure collaboration entre avocats et associations pourrait améliorer l'accès à l'aide juridique des personnes les plus vulnérables.

[63] 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 ; P. GALOWITZ, « Collaboration Between Lawyers and Social Workers: Re-examining the Nature and Potential of the Relationship », *Fordham Law Review*, Vol. 67, 1999, p. 2123.

2.3. Les services offerts dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne

Après nous être penchées sur la question de l'accès à l'aide juridique des personnes les plus vulnérables dans la section précédente, nous examinons, dans cette seconde section, les services qui leur sont offerts dans le cadre de l'aide juridique de seconde ligne, une fois qu'elles y ont accès. Nous montrons tout d'abord qu'elles rencontrent trois difficultés principales, selon les informations récoltées à l'occasion des tables rondes organisées et largement dans la ligne de la littérature internationale et comparée (2.3.1.). Nous identifions ensuite quatre facteurs d'ordre institutionnel qui sont à la source de ces difficultés (2.3.2.).

2.3.1. Constats : les difficultés principales rencontrées par les personnes les plus vulnérables

Les personnes les plus vulnérables rencontrent trois types de difficultés dans le système actuel d'aide juridique de seconde ligne. La première a trait à la distance culturelle entre l'avocat et les personnes les plus vulnérables, laquelle peut nourrir des incompréhensions et nuire à la qualité de la défense offerte aux justiciables (1). La seconde tient dans la segmentation du traitement des problèmes juridiques dans le cadre du système actuel, laquelle est plus particulièrement préjudiciable pour cette catégorie de justiciables qui rencontrent plusieurs problèmes sociojuridiques (2). La troisième difficulté réside dans la concentration des prestations sur le volet contentieux alors que la prévention de situations d'enlisement nécessiterait l'accomplissement, en amont, de prestations juridiques préventives ou précontentieuses (3).

1) La distance culturelle entre l'avocat et les clients les plus vulnérables

La littérature générale sur l'accès à la justice montre qu'il existe souvent une distance culturelle entre l'avocat et les clients en situation de vulnérabilité, laquelle peut créer des incompréhensions et nuire à la qualité de la défense[64].

D'un côté, les avocats mobilisent un langage technique et expert, qui est incompréhensible pour leurs clients. D'un autre côté, ces derniers, non-initiés au droit et souvent peu équipés sur le plan culturel, ont besoin de temps et d'accompagnement pour traduire leurs besoins en demandes pertinentes sur le plan juridique. L'incompréhension entre avocats et justiciables vulnérables résulte également du manque de connaissance, dans le chef des premiers, de la réalité du vécu des seconds.

Lors des tables rondes, les associations ainsi que les présidents de BAJ confirment les difficultés de communication entre les justiciables précarisés et leurs avocats, liées à l'utilisation par ces derniers d'un langage technique et expert. Un rapport du Conseil supérieur

[64] Voir, par exemple, P. PLEASENCE, C. COUMARELOS, S. FORELL et H. M. MCDONALD, *Reshaping legal assistance services: Building on the evidence base*, *op. cit.,* 2014, p. 60 ; S. FORELL et A. GRAY, « Outreach Legal Services to People with Complex Needs: What Works? », *op. cit.*, pp. 10-11 ; B.C.J. VAN VELTHOVEN ET M. TER VOERT, *Paths to Justice in the Netherlands*, *op. cit.*

de la justice (CSJ) a dans cette perspective récemment souligné la nécessité que tous les acteurs du monde judiciaire belge communiquent en langage clair afin d'améliorer l'accès au droit et à la justice et de maintenir la confiance des citoyens dans l'institution de la justice :

> « Un langage clair est (..) indispensable pour des raisons pratiques. En effet, le recours à un langage « ordinaire » est positif pour l'efficacité de l'administration de la justice. Un langage accessible entraîne davantage de transparence, de prévisibilité et de sécurité juridique, et donc moins de contestations (devant être portées devant le tribunal). Le fait de communiquer simplement permet d'éviter les incompréhensions et les recours inutiles »[65].

L'association Droits Quotidiens soulève de son côté depuis longtemps la nécessité pour le monde de la justice d'apprendre à communiquer clairement et simplement avec le justiciable pour que celui-ci comprenne ses droits et puisse poser des choix dans le cadre de sa défense.

Lors des tables rondes, les associations et les présidents de BAJ indiquent par ailleurs, dans la droite ligne de la littérature internationale, que les personnes vulnérables ont en moyenne besoin d'une prise en charge beaucoup plus importante que d'autres justiciables. Elles ont besoin de temps pour expliquer la situation complexe dans laquelle elles se trouvent, les problèmes qui les préoccupent et l'objectif qu'elles poursuivent en faisant appel à un avocat, etc. Elles ont également besoin de temps pour comprendre le rôle de l'avocat, ce qu'il attend d'elles et ce qu'elles peuvent attendre de lui. Or, les présidents de BAJ relèvent que les avocats manquent très souvent de temps pour écouter, décoder la demande du justiciable, communiquer et informer ce dernier autant que nécessaire, et ainsi franchir les barrières socioculturelles. De leur côté, les associations indiquent que les publics qu'elles accompagnent se plaignent souvent du fait que leur avocat n'est pas accessible, ne répond pas au téléphone ou ne donne pas de nouvelles.

A propos des difficultés rencontrées par les personnes en situation de précarité, les associations de lutte contre la pauvreté relèvent, lors de la table ronde, que les avocats ne connaissent pas la réalité des « conditions de vie, les difficultés financières et les aspirations de personnes qui vivent dans la pauvreté » et ont donc des difficultés à comprendre ce que « les justiciables veulent leur expliquer, ce qu'ils leurs demandent et ce qu'ils espèrent de la justice »[66]. C'est également ce qu'observe le professeur Jacques Fierens selon lequel l'avocat et le monde judiciaire ne connaissent en général pas les conditions d'existence des personnes pauvres[67].

Comme le résume un magistrat présent à la table ronde, travailler avec un public très vulnérable et précaire est « un métier à part entière ». Et de poursuivre :

> « à partir du moment où on accepte l'idée qu'il faut intégrer la spécificité d'une situation de vulnérabilité (…) dans le travail juridique de l'avocat (…), le système tel qu'il existe aujourd'hui est totalement inadapté, totalement insatisfaisant, parce qu'il ne permet pas de prendre en compte toutes ces origines multifactorielles de la pauvreté ».

---

[65] Conseil supérieur de la Justice, *Projet Epices, Le langage clair au menu du judiciaire,* Bruxelles, Approuvé par l'Assemblée générale du Conseil supérieur de la Justice le 14 mars 2018, http://www.csj.be/sites/default/files/press_publications/projet-epices.pdf, p. 21.

[66] Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Services publics et pauvreté*, rapport bisannuel 2014-2015, p. 16, http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport8/versionintegrale.pdf.

[67] J. FIERENS, « De l'accès au droit à l'exercice de la citoyenneté », *La Revue*, n° 12, 2017, pp. 79-86.

Ce même magistrat explique que « les dossiers qui ont cette caractéristique de concerner les personnes qui sont dans une situation d'exclusion, de désaffiliation sociale, de grande précarité… pour ces dossiers-là, il faut en faire beaucoup plus que d'apporter une réponse juridique ; la réponse juridique est la partie visible de l'iceberg ». Le travail avec des personnes vulnérables requiert une formation pour communiquer, avec empathie, et pouvoir gérer leur stress et leur angoisse liés à une situation de crise.

Lors des différentes tables rondes, les parties prenantes ont confirmé que les incompréhensions liées à la distance culturelle entre les avocats et les justiciables les plus vulnérables avaient des conséquences négatives sur la qualité de la défense offerte aux seconds. Elles ont plus particulièrement épinglé les difficultés suivantes :

- L'avocat ne donne pas toujours au dossier l'orientation qui convient le mieux au justiciable. Les justiciables se sentent parfois mal compris, non considérés, dépossédés de leurs dossiers et ont l'impression de perdre le contrôle de leur histoire et de leur demande.
- En cas de procédure judiciaire, les dossiers remis aux juridictions sont parfois incomplets car les justiciables n'ont pas compris les pièces et informations qui leur avaient été demandées par leur avocat ou qu'il serait intéressant de transmettre pour étayer l'argumentation.
- Enfin, il ressort de l'ensemble de nos entretiens que l'avocat qui n'a pas une connaissance suffisante de la situation de son client n'est pas en mesure de l'orienter, le cas échéant, vers des services adaptés (associations, maisons médicales, etc.) lorsque les problématiques rencontrées ne sont pas d'ordre juridique ou vers d'autres avocats, lorsqu'elles relèvent de domaines dans lequel il n'est pas spécialisé.

2) *La segmentation du traitement des problèmes sociojuridiques*

La littérature étrangère pointe du doigt la segmentation de l'aide juridique et sociale et la difficulté engendrée pour les différents acteurs de prendre en charge de manière efficace les personnes faisant face à de multiples problèmes sociojuridiques[68].

Les différents acteurs de l'aide juridique réunis à l'occasion des tables rondes partagent le constat que les justiciables qui rencontrent différents problèmes juridiques voient souvent leurs dossiers traités par plusieurs avocats de spécialisations différentes, dans plusieurs cabinets. Les avocats désignés ne savent pas toujours que d'autres procédures sont en cours et que d'autres avocats sont désignés pour la même personne. Il n'y a pas d'approche transversale des problèmes rencontrés par le justiciable. Selon les associations réunies lors de la table ronde, les différents avocats désignés pour une même personne ne travaillent pas ou peu ensemble.

Pourtant, expliquent les magistrats réunis lors de la table ronde, certaines procédures sont susceptibles d'avoir un impact l'une sur l'autre et il est nécessaire que la défense des

[68] Voir par exemple : S. GIBENS, « Socio-Legal Services: The Link between Legal Aid and Social Work in a Democratic Market », *op. cit.*, p. 302 ; A. BUCK AND L. CURRAN, « Delivery of Advice to Marginalized and Vulnerable Groups: the Need for Innovative Approaches », *op. cit.*, pp. 1 à 29 ; P. PLEASENCE et *al.*, *Causes of Action: Civil Law and Social Justice*, *op. cit*., chapitre 4.

justiciables ne soit pas segmentée ou, en tout cas, que les avocats puissent se parler entre eux. Une bonne défense requiert de l'avocat qu'il puisse expliquer au juge, mais également aux créanciers et aux administrations, la situation sociojuridique globale dans laquelle se trouve son client. A ce propos, les magistrats expliquent que les avocats qui agissent dans un seul dossier, n'ont souvent pas d'information sur les autres procédures en cours et n'ont pas d'autre choix que de se « retrancher » derrière leur désignation. En outre, tant les associations que les magistrats constatent que les avocats désignés ne représentent généralement plus leur client dans le cadre de la phase d'exécution des décisions de justice. Bien souvent la personne est alors seule pour le volet exécution, aidée d'une association, ou encore assistée d'un nouvel avocat.

Ainsi, les bénéficiaires de l'aide juridique faisant face à de multiples problèmes sociojuridiques bénéficient rarement des services d'un cabinet regroupant des avocats de diverses spécialisations. Les avocats, agissant chacun dans le cadre restreint de leur désignation, n'ont généralement pas la possibilité d'établir une stratégie cohérente de sortie de crise pour leur client, en prenant en compte sa situation globale, soit l'ensemble de ses difficultés juridiques et sociales auxquelles il fait face. Il ressort pourtant de l'ensemble des focus groupes organisés que les personnes vulnérables, exposées à un risque de désaffiliation sociale durable, ont besoin de beaucoup plus que des réponses juridiques ponctuelles et segmentées. Ils doivent pouvoir bénéficier d'une aide globale pour régler une situation multidimensionnelle.

3) La concentration des services sur le volet contentieux

Dans le cadre des permanences de première ligne, les avocats ont très peu de temps – entre 15 et 20 minutes[69] – pour rencontrer le justiciable, l'écouter, comprendre sa demande et le conseiller. Selon Steven Gibens, les permanences de première ligne renvoient les justiciables vers la deuxième ligne dans plus de 90 % des cas[70]. Or, si l'aide juridique de deuxième ligne peut en principe inclure des aspects préventifs ou précontentieux, les différents focus groupes réalisés indiquent qu'en pratique la seconde ligne se concentre principalement sur des prestations d'ordre judiciaire (sur la ligne de démarcation et le chevauchement partiel de l'aide juridique de première et de seconde lignes, voir l'introduction, *supra*, 1.3.1). Certaines prestations « intermédiaires » d'ordre préventif, précontentieux (avis juridique, négociations informelles, règlement amiable, etc.) ou post-contentieux (exécution de la décision judiciaire) tomberaient ainsi parfois entre la première et la seconde lignes. Il semble en outre que les avocats confrontés à des problématiques

[69] 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., sess. 1997-1998, n°549/114, p. 58 ; Arrêté ministériel du 17 mai 2017 portant exécution de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant exécution du décret du 13 octobre 2016 relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables, *M.B*., 9 juin 2017, Annexe 1. Cet arrêté précise quant à lui que des subsides sont accordés aux organisations d'aide juridique agréées si elles conseillent au moins trois justiciables par heure de permanence.

[70] 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.

purement sociales ne renvoient que très peu les justiciables vers des associations ou services sociaux[71].

Les magistrats que nous avons rencontrés considèrent que certaines problématiques qui arrivent devant eux pourraient faire l'objet d'un règlement hors des tribunaux. A titre exemplatif, ils relèvent que les avocats n'ont pas suffisamment recours à des médiateurs formels ou informels (par exemple, les médiateurs de quartier) ou à la conciliation.

Les associations rencontrées confirment. Elles illustrent leurs propos en expliquant que les avocats demandent rarement la révision de décisions prises par les administrations (CPAS, ONEM, etc.) et entament directement des procédures judiciaires. L'introduction de telles demandes ne pose pourtant pas de problèmes sur le plan de la prescription puisqu'elle conduit l'institution de sécurité sociale à prendre une nouvelle décision. De leur côté, les associations de première ligne accompagnent régulièrement les justiciables dans ce type de recours administratifs. En matière d'aide sociale, les associations demandent notamment que les justiciables soient auditionnés par les CPAS, les préparent et parfois les accompagnent lors de ces auditions.

L'analyse de la base de données du *FrontBAJ* confirme les témoignages récoltés à l'occasion des tables rondes. 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.

Tableau 1- Part des prestations non suivies d'une procédure sur le total des prestations encodées – Moyenne sur les années 2015 à 2017

Type de prestations	Part de la prestation par rapport à l'ensemble des prestations encodées (%)
1.1 Consultation	5.37
1.2 Consultation hors cabinet	0.79
1.3 Avis écrit	0.70
1.4 Rédaction de plainte	0.40
1.5.1 Termes et délais	0.13
1.5.2 Accord écrit	0.40
1.5.3 Transaction	0.04
1.6 Médiation (2015 et 2016)*	0.01
17.3. Médiation (2017)*	0.00
Total	7,78

* Depuis la révision de la nomenclature en 2017, la médiation n'est plus encodée sous 1.6 mais sous 17.3.

[71] 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 *(« Private lawyers have no knowledge of social welfare organizations in the case of social problems within a legal context, and do not refer clients to social welfare organizations or other socio-legal aid services, such as those offered by unions, housing unions, consumer organizations or ombudsmen »*).

Pourtant, d'après les associations de première ligne, la technicité accrue des règlementations et de la jurisprudence rend le recours à l'avocat spécialisé indispensable en ce compris pour envisager des solutions amiables hors les tribunaux. En effet, l'avocat est le mieux équipé pour pouvoir négocier en connaissance du droit et des éventuels arguments qui seraient développés dans le cadre d'une procédure judiciaire[72]. Dans le même sens, un magistrat explique que l'avocat connaît le « plan B » ; il est maitre de la stratégie processuelle, et est plus à même qu'un assistant social ou un juriste de négocier avec une partie adverse pour trouver un accord amiable.

2.3.2. Facteurs explicatifs

L'étude a permis d'identifier quatre facteurs d'ordre institutionnel qui sont à la source de ces trois difficultés. Il s'agit de l'absence d'organisation structurelle de la collaboration entre avocats et assistants sociaux (1), de lacunes dans la formation des avocats (2), du système de désignation d'un avocat par affaire (3) et, enfin, de l'indemnisation des avocats *via* le système de points (4).

1) L'absence d'organisation structurelle de la collaboration entre avocats et assistants sociaux

La collaboration entre avocats et assistants sociaux est rare car elle n'est pas institutionnalisée. La nomenclature ne prévoit pas de points pour une approche plus sociale des dossiers. L'organisation de l'aide juridique n'encourage pas le développement de synergies entre ses professions. Si certaines initiatives privées existent, elles ne sont pas soutenues par les pouvoirs publics et sont donc très difficiles à mettre en œuvre et à soutenir dans la durée. L'absence d'organisation structurelle de la collaboration entre avocats et assistants sociaux est un facteur qui permet d'expliquer les difficultés de communication entre les avocats et les personnes les plus vulnérables (première difficulté, voir *supra*, 2.3.1., 1)

Ce type de collaboration faciliterait pourtant la prise en charge des bénéficiaires de l'aide juridique, et des personnes vulnérables en particulier. Contrairement aux avocats, les assistants sociaux sont formés à la communication avec les publics vulnérables et ont l'habitude d'interagir avec cette population. Ils sont plus équipés pour comprendre les besoins des justiciables les plus vulnérables et identifier avec eux leurs priorités[73].

Lors de la table ronde avec des présidents de BAJ, ces derniers ont expliqué l'avantage qu'ils pourraient tirer d'un travail en commun avec des assistants sociaux, notamment au niveau du lien et de la communication avec le client. Les associations ont confirmé qu'elles effectuaient parfois un travail de traduction entre l'avocat et le justiciable, dans les deux sens.

---

[72] Les associations déplorent cependant la difficulté qu'elles ont à trouver un avocat « pro deo » spécialisé dans certaines matières.

[73] 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 ; P. GALOWITZ, « Collaboration Between Lawyers and Social Workers: Re-examining the Nature and Potential of the Relationship », *Fordham Law Review*, Vol. 67, 1999, pp. 2131-2132.

Plusieurs avocats et associations rencontrés ont témoigné de l'utilité pour le justiciable de rencontrer l'avocat en présence d'un travailleur social qu'il connaît déjà et en lequel il a confiance. Cela permet également à l'avocat de joindre plus aisément son client par l'intermédiaire de l'assistant social, souvent plus proche de ce dernier, et inversement.

Plusieurs expériences innovantes en Belgique témoignent de l'utilité d'une approche pluridisciplinaire en matière d'aide juridique[74]. Les juristes et avocats des associations Droits Quotidiens et Droit Sans Toit rencontrent presque systématiquement les justiciables aux côtés d'un travailleur social lors des permanences de première ligne. Selon les associations, la communication et le suivi du dossier jusqu'à la deuxième ligne et au-delà s'en trouvent facilités. Nous avons également déjà parlé du projet pilote mené à Louvain qui a démontré l'intérêt de la collaboration d'avocats et d'assistants sociaux pour les consultations d'aide juridique de première ligne dans la détection de problèmes sociojuridiques et dans la récolte des informations pertinentes pour le traitement juridique du dossier (voir *supra*)[75].

2) *Les lacunes dans la formation des avocats à la communication avec les publics vulnérables*

La formation des avocats (études universitaires et cours CAPA) soutient peu l'apprentissage de la communication dans un langage juridique clair et accessible, d'une part, et sensibilise peu aux problèmes rencontrés par les personnes vulnérables, d'autre part. Ce facteur contribue, avec le facteur précédent, à expliquer la difficulté à franchir la barrière socioculturelle qui sépare l'avocat de son client et à lui offrir des services qui répondent à ses besoins réels (première difficulté, voir *supra*, 2.3.1., 1).

Conscients de cet enjeu, les universités développent, dans les pays anglo-saxons, déjà depuis les années 1990, des cours de *legal writing* ainsi que des *street law clinics* dans lesquelles les étudiants apprennent à communiquer dans un langage clair et adapté à leur public et sont par ailleurs sensibilisés aux difficultés d'accès au droit et à la justice rencontrés par des publics plus précaires. En outre, reconnaissant le rôle que jouent les juristes et avocats dans la lutte contre la pauvreté, d'une part, et la spécificité de la situation juridique des personnes pauvres, d'autre part, certaines facultés de droit aux Etats-Unis ont mis en place des cours de *poverty law* et des *poverty law clinics*. Il existe également des manuels de droit de la pauvreté[76].

En Belgique, les professionnels du droit sont de plus en plus conscients des enjeux liés à la mobilisation d'un langage juridique clair. Dans cette perspective, les différentes professions du droit mènent des initiatives toujours plus nombreuses ces dernières années : organisations de formations au langage juridique clair à destination des magistrats par l'Institut de

---

[74] En Belgique, l'intérêt du travail pluridisciplinaire a également été démontré par les initiatives Housing First (http://www.housingfirstbelgium.be), Infirmiers de Rue (http://www.infirmiersderue.org/fr/) et des maisons médicales où assistants sociaux et professionnels de santé travaillent côte à côte afin de résoudre des problèmes complexes et multifactoriels des plus vulnérables.

[75] 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 ; P. GALOWITZ, « Collaboration Between Lawyers and Social Workers: Re-examining the Nature and Potential of the Relationship », *Fordham Law Review*, Vol. 67, 1999, p. 2123.

[76] Voir par exemple : J. BRODIE, C. PASTORE, E. ROSSER and J. SELBIN, *Poverty law : Policy and Practice*, New York, Wolters Kluwer, 2014.

formation judiciaire, adaptation des courriers-types par les administrations, révision des modèles d'actes par la Fédération des notaires de Belgique, etc. Ce mouvement a été initié en Belgique par l'ASBL Droits Quotidiens qui a développé une expertise certaine en langage juridique clair et assiste les différentes professions du droit dans leurs différents projets. En vue de favoriser l'accès au droit et la confiance des citoyens en l'institution de la justice, le Conseil Supérieur de la justice a récemment recommandé aux universités et hautes écoles de former les étudiants en droit en « communication claire » et à les confronter « au justiciable et à ses éventuelles difficultés de compréhension » en organisant des stages auprès de travailleurs sociaux et de juridictions de proximité. Il a également invité les avocats à « organiser des formations destinées à la clarification du langage »[77].

Certaines facultés de droit emboîtent doucement le pas et commencent à développer des pratiques innovantes en ce sens, particulièrement l'Université d'Anvers, qui prend en compte la clarté du langage dans l'évaluation des textes écrits par les étudiants tout au long de leur formation et a développé un cours sur la clarté du langage en premier baccalauréat, un cours de *Juridisch schrijven* en deuxième baccalauréat, ou encore un cours à option en légistique dans le master[78].

3) Le système de désignation d'un avocat par affaire

Nous avons rappelé, dans le premier chapitre, que notre régime d'aide juridique de seconde ligne organise la rencontre de l'offre et de la demande par un système de désignation d'un avocat par affaire (sur le fonctionnement de l'aide juridique de seconde ligne, voir supra, 1.3.2.). Ce système est basé sur l'idée du colloque singulier entre l'avocat et son client et sur le principe de spécialisation de l'avocat. Il est la première raison qui explique la difficulté à prendre en charge de manière globale la situation d'une personne faisant face à de multiples problèmes juridiques (deuxième difficulté, voir *supra*, 2.3.1., 2).

Ce mode d'organisation de l'aide juridique de seconde ligne prend en effet comme référence l'avocat – sa désignation – et non le justiciable pour qui ces distinctions entre « affaires » n'ont pas de sens et dans l'intérêt duquel il faudrait pouvoir établir une stratégie globale de sortie de crise. Ce problème est également mis en évidence dans d'autres pays, au fonctionnement similaire. Ainsi, Pascoe Pleasence explique que:

> *« (f)or a range of historical, political, jurisdictional and accountability reasons, funding is provided usually on a portfolio basis to achieve portfolio goals. This immediately establishes a complex framework of Commonwealth/State as well as department-to-department stresses on attempts to address the holistic needs of disadvantaged clients* »[79].

Suivant ce système, un justiciable doit faire une demande de désignation par affaire ou par procédure et se voit désigner un avocat et non pas une équipe d'avocats. L'avocat ne peut solliciter de points que dans le cadre de l'affaire pour laquelle il est désigné. Ainsi, si un avocat

---

[77] Conseil supérieur de la Justice, *Projet Epices, Le langage clair au menu du judiciaire,* Bruxelles, Approuvé par l'Assemblée générale du Conseil supérieur de la Justice le 14 mars 2018, http://www.csj.be/sites/default/files/press_publications/projet-epices.pdf, p. 21.

[78] Pour un recensement de ces initiatives, voir : Conseil Supérieur de la Justice, Projet épices: le langage clair au menu du judiciaire, *op. cit.*, pp. 30 à 33.

[79] P. PLEASENCE, P., C. COUMARELOS, S. FORELL et H. M. MCDONALD, *Reshaping legal assistance services: Building on the evidence base, op. cit.*, iv.

est désigné pour une affaire pénale devant le tribunal correctionnel, et qu'il découvre plusieurs mois après sa désignation que son client a également un problème de droit familial ou de droit du travail – ou même une autre affaire pénale –, il ne pourra l'assister dans cette nouvelle affaire, sauf à demander une nouvelle désignation.

Afin de garantir la qualité des prestations, les avocats pratiquant l'aide juridique déclarent les matières de prédilection dans lesquelles ils souhaitent exercer. Dans certains barreaux, les avocats ne peuvent pratiquer l'aide juridique que dans un nombre limité de matières et doivent étayer les orientations indiquées ou encore satisfaire à des obligations de formation pour pouvoir pratiquer l'aide juridique dans des matières spécifiques (c'est par exemple souvent le cas en droit des étrangers, en droit pénal, pour les procédures 'Salduz', en droit familial ou encore en droit des malades mentaux) (Compendium de l'aide juridique de seconde ligne, 1er septembre 2017).

Le système de désignation d'un avocat par affaire a ainsi pour conséquence que les justiciables faisant face à de multiples problèmes juridiques auront souvent plusieurs avocats selon les spécialisations, dans des cabinets différents. Pour éviter une telle segmentation des problèmes juridiques, on rappellera toutefois que certains BAJ tentent, dans la mesure du possible, et quand ils sont informés des différents problèmes juridiques rencontrés par une personne, d'effectuer les désignations au nom d'un même avocat qui exercerait dans toutes les matières concernées, ou de choisir des avocats de différentes spécialités travaillant dans le même cabinet. Selon les présidents de BAJ, c'est toutefois loin d'être toujours possible.

4) L'indemnisation des avocats via le système de points

L'indemnisation des avocats pratiquant l'aide juridique de seconde ligne dépend des prestations qu'ils ont accomplies dans les affaires pour lesquelles ils ont été désignés. La nomenclature fixée par l'arrêté ministériel du 19 juillet 2016 octroie un nombre de points déterminés pour chaque type de prestation. La valeur du point est arrêtée chaque année (pour plus d'informations sur le système d'indemnisation des avocats, voir *supra*, section 1.3.2.)[80]. L'indemnisation des avocats *via* un système de points, autrement dit à l'acte, emporte certaines simplifications et réductions de ce qu'est réellement le travail d'un avocat. Ainsi, chaque point est supposé correspondre à une heure de prestation[81], peu importe le temps réellement passé par l'avocat pour l'obtenir[82]. La nomenclature cadenasse en outre le

[80] Pour rappel, elle dépend en principe du nombre de prestations encodées par les autres avocats puisque le budget de l'aide juridique de seconde ligne prend la forme d'une enveloppe fermée mais elle est en pratique stabilisée, malgré l'augmentation constante du volume des prestations, *via* des interventions annuelles du Ministre de la Justice.

[81] 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, Article 1.

[82] En 2012, l'étude réalisée par l'Institut national de criminalistique et de criminologie et l'Université de Liège à la demande du gouvernement soulignait ainsi déjà que le système du point a pour double effet négatif que « les avocats prestent 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 prestent le minimum et reçoivent le même nombre de points que leurs confrères cités ci-dessus (bien que cette pratique nous soit rapportée par certains acteurs, il semble qu'elle soit limitée par une réduction du nombre de points lors des contrôles ») (INCC et Université de Liège, Rapport de recherche, *Recherche relative au système de rémunération*

nombre et le type de prestations qui peuvent être indemnisées. Pour ces raisons, le système d'indemnisation à l'acte un élément-clé qui permet d'expliquer les trois difficultés rencontrées par les personnes les plus vulnérables dans le cadre de notre système juridique de seconde ligne.

Premièrement, ce système ne permet pas aux avocats pratiquant l'aide juridique de prendre le temps nécessaire pour dépasser la barrière culturelle qui les séparent des clients les plus vulnérables et leur offrir une défense de qualité (première difficulté, voir, *supra*, 2.3.1., 1). Les associations rencontrées indiquent par exemple que le déballage d'une situation de crise ou de grande précarité économique et sociale prend du temps. Il est nécessaire de créer un lien, d'écouter longuement et de poser des questions. Concrètement, rares sont les avocats qui ont la disponibilité de temps requise pour assurer ce lien dans la mesure où la consultation juridique ne vaut qu'un point et ne sera pas indemnisée au-delà de la troisième. Les magistrats abondent : il y a, selon eux, un « creux » entre l'ampleur de la tâche qu'implique l'assistance et la représentation des plus vulnérables, et la rémunération prévue au titre de l'aide juridique. Ils observent parfois un déficit de qualité dans les dossiers d'aide juridique concernant les personnes vulnérables. Selon eux, les avocats sont frustrés mais expriment ne pas pouvoir en faire plus dans les limites de leur indemnisation, notamment pour obtenir du client qu'il leur remette les documents et les informations utiles à sa défense.

Deuxièmement, le système de points n'incite pas les avocats à collaborer entre eux, et à mettre en place une stratégie transversale pour un client commun, puisque le temps passé à cette collaboration n'est pas indemnisé (deuxième difficulté, voir *supra*, 2.3.1., 2). La nomenclature ne prévoit en effet pas de points pour l'organisation d'une défense commune entre avocats qui assistent la même personne. Ainsi, quand bien même l'avocat serait au courant de l'intervention d'autres confrères pour son client, il ne sera pas rémunéré pour informer son confrère du contenu de sa procédure et *vice-versa*, alors même que cet échange d'information peut s'avérer essentiel pour son client. Lors de la table ronde, les présidents de BAJ indiquent toutefois que le défaut de rémunération n'arrête pas les avocats qui communiquent entre eux lorsque cela s'avère nécessaire.

Troisièmement, la nomenclature indemnise peu les prestations préventives et favorise les actes de procédure (troisième difficulté, voir *supra*, 2.3.1., 2).

Ainsi, sur une nomenclature de plus de trente pages, moins de deux pages sont dédiées aux « prestations non suivies d'une procédure ». Les différentes prestations de cette rubrique font par ailleurs l'objet d'une rémunération limitée. Parmi les prestations hors contentieux susceptibles d'être rémunérées, la consultation vaut 1 point (maximum 3 par désignation) ; la consultation hors cabinet en vaut 2 (maximum 3 par désignation) ; l'avis écrit, 3 ; la rédaction de plainte, 2 ; et dans le cadre d'un règlement amiable, les termes et délais valent 0,5 point, l'accord écrit 2 points et, enfin, la transaction 3 points[83]. Or, pour arriver à un accord écrit, l'avocat doit souvent passer beaucoup de temps pour de comprendre la situation du client et

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).

[83] 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.

effectuer des recherches juridiques poussées en vue de négocier avec la partie adverse, temps qui n'est pas rémunéré. Les présidents de BAJ confirment qu'en matière de règlement collectif de dettes, les avocats ne prennent tout simplement pas les dossiers qui peuvent être réglés à l'amiable et les renvoient vers les services spécialisés de certains CPAS.

Le rapport de l'INCC et de l'Université de Liège de 2012 en conclut dès lors 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[84]. Lors de la table ronde, les présidents de BAJ ne valident pas cette conclusion. On rappellera toutefois que seuls 7,8 % des prestations concernent des « prestations non suivies d'une procédure » (moyenne sur les années 2015 à 2017). Quand on sait que, dans 5,9 % des dossiers, aucune prestation n'est encodée (moyenne sur les années 2015 à 2017 – données issues du Front BAJ), il reste que 86,3 % des prestations encodées sont des prestations liées à une procédure en justice. De leur côté, les magistrats et associations relèvent que les avocats ne semblent 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 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 transactionnelles.

On peut donc en conclure que le système d'indemnisation *via* des points n'encourage pas le développement de démarches préventives ou non contentieuses.

2.4. Conclusions intermédiaires

La revue de la littérature assortie des analyses qualitative et statistique que nous avons menées conforte largement le constat qui a conduit le groupe de travail de l'OBFG à proposer le lancement d'une expérience pilote visant à améliorer l'effectivité du droit à l'aide juridique de seconde ligne des personnes les plus vulnérables : le système actuel d'aide juridique de deuxième ligne ne rencontre pas suffisamment les besoins particuliers des personnes les plus vulnérables, tant sur le plan de l'accès à l'aide juridique qu'au niveau des services qui leur sont offerts (2.4.1.).

Outre la vérification de ce constat, nous avons identifié les facteurs principaux qui permettent d'expliquer les insuffisances du système actuel tant sur la question de l'accès que sur celle des services offerts (2.4.2.). Il s'agit d'autant de leviers sur lesquels agir en vue d'améliorer la réalisation du droit à l'aide juridique à l'égard de ce public. Nous y reviendrons dans le troisième chapitre.

[84] 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.

2.4.1. Confirmation du constat

Une frange de la population pourtant éligible à l'aide juridique rencontre manifestement des difficultés pour y accéder. Sans que nous puissions le quantifier avec précision, on peut parler d'un **phénomène de non-accès, ou non-recours, à l'aide juridique.** Celui-ci touche plus particulièrement les personnes les plus vulnérables.

En aval, si les personnes les plus vulnérables accèdent à l'aide juridique de seconde ligne, elles rencontrent **trois difficultés principales**, à nouveau selon les informations récoltées à l'occasion des tables rondes organisées et qui sont largement dans la ligne de plusieurs expériences étrangères.

- Premièrement, il existe souvent **une distance culturelle entre l'avocat et les clients en situation de vulnérabilité**, qui peut créer des incompréhensions et nuire à la qualité de la défense. L'avocat n'a pas toujours le temps ni les outils pour communiquer avec son client, de sorte qu'il ne prend parfois pas en compte la demande réelle de celui-ci dans le choix des solutions proposées. Le justiciable peut alors se sentir dépossédé de son dossier. En cas de procédure judiciaire, les dossiers remis aux juridictions sont parfois incomplets car les justiciables n'ont pas compris les pièces et informations qui leur avaient été demandées ou qu'il aurait été utile de transmettre à leur avocat.

- Deuxièmement, les justiciables qui rencontrent différents problèmes juridiques voient souvent leurs dossiers traités par plusieurs avocats de spécialisations différentes, dans plusieurs cabinets (**segmentation du traitement des problèmes sociojuridiques**). Les avocats, agissant chacun dans le cadre de leur désignation, n'ont donc généralement pas la possibilité d'établir ensemble une stratégie cohérente de sortie de crise pour leur client, en prenant en compte sa situation globale, soit l'ensemble des difficultés juridiques et sociales auxquelles il fait face.

- Troisièmement, l'aide juridique de seconde ligne telle qu'elle est effectivement organisée tend à **se concentrer sur les prestations judiciaires**, alors qu'elle comprend en principe aussi un volet préventif et pré-contentieux. L'examen de la base de données du *FronBAJ* conforte les témoignages recueillis au sein des tables rondes : sur les années 2015 à 2017, moins de 10 % des prestations concernait des « prestations non suivies d'une procédure » (point 1 de la nomenclature) ; parmi celles-ci, l'essentiel consistait en des consultations, moins d'1 % portant sur un avis écrit, de même que moins d'1% des dossiers s'étant clôturé par un règlement amiable. Cette mise en œuvre restreinte de la deuxième ligne a comme conséquence que certaines prestations « intermédiaires » d'ordre préventif, précontentieux (avis juridique, négociations informelles, règlement amiable, etc.) tombent parfois entre la première et la seconde ligne. Le même constat semble pouvoir être fait pour les prestations post-contentieuses (exécution de la décision judiciaire).

2.4.2. Identification de facteurs explicatifs

A partir des rencontres avec les acteurs de terrain, qui ont en partie conforté les enseignements de recherches approfondies menées dans d'autres pays, l'étude a tout

d'abord permis d'identifier **dix facteurs** qui expliquent *les difficultés d'accès à l'aide juridique* de seconde ligne rencontrées par les personnes les plus vulnérables. Les trois premiers facteurs sont également rencontrés par les personnes vulnérables dans les autres pays et peuvent donc être qualifiés d'universels, ou à tout le moins récurrents. Il s'agit de **la non-conceptualisation d'un problème comme étant de nature juridique (1)**, **la réticence à agir face aux problèmes juridiques (2)** (par exemple par fatalisme, parce qu'agir semble trop stressant ou encore par crainte de les voir ses droits entrer en concurrence ou se contredire), et **la crainte de l'avocat (3)**. Si ces obstacles sont de nature socioculturelle, nous verrons qu'un système d'aide juridique bien pensé peut contribuer à les lever.

Les sept autres facteurs sont d'ordre institutionnel. Ils résultent du système belge d'aide juridique, de ses règles ou encore de son organisation. Le non-recours à l'aide juridique de seconde ligne peut tout d'abord être lié à un **manque d'informations du justiciable sur le droit à l'aide juridique (4)**. Avant d'obtenir la désignation d'un avocat pour prendre en charge son dossier, le justiciable va ensuite souvent se retrouver en contact avec une multitude d'intervenants dans des lieux géographiquement distincts et dont les heures d'ouverture varient, ce qui entraine un risque d'abandon des démarches (**facteurs 5, 6 et 7 : fragmentation de l'offre d'aide juridique, spécialisation de l'offre d'aide juridique, et localisation et accessibilité de l'offre d'aide juridique**). Ce risque est accru par la **complexité et la lourdeur administrative de la procédure de désignation d'un avocat (8)**. Ces obstacles à l'accès à l'aide juridique de seconde ligne touchent particulièrement les personnes les plus vulnérables, qui sont moins mobiles et moins équipées pour s'y retrouver dans un univers fragmenté et complexe. Les difficultés rencontrées sont par ailleurs décuplées par le fait que les intéressés rencontrent souvent de multiples problèmes juridiques. Du côté des avocats, on relèvera qu'ils ne peuvent souvent pas se permettre, dans **le système actuel d'indemnisation via des points (9)**, de prendre en charge les dossiers trop lourds et trop chronophages (sauf à travailler à perte), ce qui concerne plus fréquemment des publics vulnérables qui, par leur situation de crise, demandent beaucoup plus de temps, d'écoute et d'attention. Enfin, est encore relevé **le manque de collaboration structurelle entre les associations qui accompagnent les personnes les plus vulnérables et les barreaux (10)**.

Tableau 2 – Synthèse des principaux facteurs explicatifs des difficultés d'accès à la seconde ligne rencontrées par les personnes les plus vulnérables

Facteurs socioculturels/universels	**Facteurs institutionnels/belges**
1) La non-conceptualisation des problèmes en termes juridique 2) La réticence à agir face aux problèmes juridiques 3) La crainte culturelle de l'avocat et les incompréhensions	4) Le manque d'informations sur le droit à l'aide juridique 5) La fragmentation de l'offre d'aide juridique 6) La spécialisation de l'offre d'aide juridique 7) L'accessibilité spatiale et temporelle de l'offre d'aide juridique 8) Les complexités et la lourdeur administrative des procédures de demandes de désignation 9) La rémunération des avocats *via* le système de points

	10) L'absence de collaboration structurelle entre les avocats et le milieu associatif

Nous avons ensuite mis en évidence **quatre facteurs** d'ordre institutionnel qui sont à la source des trois difficultés rencontrées par les personnes les plus vulnérables *au niveau des services* offerts dans le cadre du système actuel d'aide juridique de seconde ligne.

1) **Le manque de collaboration structurelle entre avocats et assistants sociaux** est un facteur qui permet d'expliquer les difficultés de communication entre les avocats et les publics vulnérables (première difficulté).

2) Il en est de même de **la formation des avocats**, qui soutient peu l'apprentissage de la communication dans un langage clair et accessible et sensibilise peu aux problèmes rencontrés par les personnes vulnérables (première difficulté).

3) **Le système de désignation d'un avocat par affaire**, basé sur l'idée du colloque singulier entre l'avocat et son client et sur le principe de spécialisation de l'avocat, est la principale raison qui explique la difficulté à prendre en charge de manière globale la situation d'une personne faisant face à de multiples problèmes juridiques (deuxième difficulté).

4) **L'indemnisation des avocats via le système de points** n'incite par ailleurs pas les avocats à collaborer entre eux (puisque le temps passé à cette collaboration n'est pas indemnisé) et rend difficile la création de cabinets d'avocats qui offrent des services dans toutes les matières qui intéressent les populations vulnérables (deuxième difficulté). Payés à l'acte, les avocats ne peuvent en outre pas toujours prendre le temps d'écouter suffisamment leur client et de soigner leur communication, pourtant essentielle à la qualité de la défense offerte aux plus vulnérables (première difficulté). Enfin, la nomenclature indemnise peu les prestations préventives et favorise les actes de procédure (troisième difficulté).

Tableau 2 – Synthèse des difficultés portant sur les services offerts dans le cadre de la seconde ligne et des facteurs explicatifs

Difficultés	Facteurs explicatifs
1) Segmentation du traitement des problèmes sociojuridiques	• Système de désignation d'un avocat par affaire (3) • Indemnisation des avocats *via* le système de points (4) • Absence d'organisation structurelle de la collaboration entre avocats et assistants sociaux (1)
2) Distance culturelle entre l'avocat et les justiciables les plus vulnérables	• Indemnisation des avocats *via* le système de points (4) • Absence d'organisation structurelle de la collaboration entre avocats et assistants sociaux (1) • Lacunes dans la formation des avocats à la communication avec les publics vulnérables (2)
3) Concentration des services sur le volet contentieux	• Indemnisation des avocats *via* le système de points (4)

Dès lors que l'étude confirme le constat qui fonde le projet de cabinets pilotes dédiés à l'aide juridique, nous nous attelons, dans le chapitre suivant, à préciser les contours du projet et son opérationnalisation.

3. L'opérationnalisation du projet pilote de cabinets dédiés à l'aide juridique : formulation de recommandations

Ce chapitre est consacré au second objectif poursuivi par l'étude. Il s'agit de formuler des recommandations, à partir d'expériences étrangères et belges, en vue d'opérationnaliser le projet pilote de cabinets dédiés à l'aide juridique afin qu'il rencontre au mieux les difficultés identifiées dans le chapitre précédant, tout en s'articulant de manière optimale avec le système actuel d'aide juridique de seconde ligne.

Le chapitre se divise en quatre sections. La méthodologie suivie afin d'articuler les recommandations est tout d'abord exposée (3.1). Après avoir présenté les principales sources d'inspiration du projet, soit les approches holistiques des personnes vulnérables et les systèmes mixtes d'aide juridique (3.2), nous formulons des recommandations relatives à l'opérationnalisation du projet pilote. Les premières visent à ce que le projet réponde au mieux aux besoins des personnes les plus vulnérables – autrement dit qu'il rencontre les difficultés observées dans le système actuel (3.3). Les secondes visent à entourer le projet des garanties suffisantes afin de répondre aux préoccupations soulevées par les acteurs de l'aide juridique (3.4). Le chapitre se clôture par des conclusions intermédiaires (3.5.). Les questions d'opérationnalisation relatives au coût et au financement du projet sont examinées dans la seconde étude consacrée à la faisabilité économique du projet et aux modèles de financement.

Au terme de ce chapitre, nous proposons une solution créative et unique aux problématiques d'accès et d'offre en matière d'aide juridique pour les publics les plus vulnérables. Le projet pilote de cabinet d'avocats dédiés a pour objectif d'agir comme une « rustine » pour remédier aux difficultés rencontrées par une population spécifique, les personnes les plus vulnérables, dans le système d'aide juridique tel qu'il est actuellement organisé. Ces recommandations ont comme point de départ le justiciable vulnérable et la spécificité de sa situation face à de multiples problèmes juridiques et sociaux. Elles visent à répondre efficacement aux difficultés spécifiques rencontrées par ces justiciables en vue d'améliorer la réalisation de leur droit à l'aide juridique et, en aval, de tous les droits qui découlent d'une assistance juridique ciblée et adaptée. Dans le même temps, elles veillent à ce que le projet s'articule correctement avec le système général d'aide juridique et ne porte pas préjudice aux avocats pratiquant l'aide juridique dans ce cadre.

3.1. Méthodologie

Dans ce chapitre, nous avons eu recours à une approche de droit comparé et mobilisé la méthode fonctionnelle afin d'identifier des pistes de solution en vue d'améliorer notre système d'aide juridique de seconde ligne à l'endroit des personnes les plus vulnérables (3.1.1.). Nous nous sommes penchées à la fois sur la littérature étrangère et internationale générale concernant l'aide juridique aux plus vulnérables et sur des expériences innovantes menées sur ces questions (3.1.2.). Nous avons identifié deux sources d'inspiration pour le projet pilote : les approches dites « holistiques » et les systèmes d'aide juridiques mixtes. Pour chacune de ces sources d'inspiration, nous avons sélectionné deux cas concrets qu'il

apparaissait pertinent d'étudier afin d'alimenter nos réflexions à propos du projet pilote (3.1.3. et 3.1.4.).

3.1.1. Approche de droit comparé

Les approches de droit comparé peuvent s'appuyer sur différentes méthodes. Le choix de celle-ci dépend de l'objectif poursuivi[85]. Dans le cadre de cette étude, le recours à l'approche comparée vise à l'identification de pistes de solution pour répondre plus adéquatement aux besoins des personnes les plus vulnérables en matière d'aide juridique de seconde ligne. Il s'agit donc d'améliorer notre système à la lumière d'autres expériences[86].

Au regard de cet objectif de *« better law »*, il convient de recourir à la méthode dite fonctionnelle[87]. Elle implique, dans un premier temps, d'examiner les différentes solutions apportées à un même problème, soit, dans le cas qui nous occupe, l'accès et la qualité de l'aide juridique de seconde ligne offerte aux personnes les plus vulnérables. Autrement dit, il s'agit, à travers l'approche comparée, d'identifier les institutions et les règles qui remplissent une même fonction, ici la réalisation du droit fondamental à l'aide juridique au bénéfice des personnes les plus vulnérables. Dans un second temps, en ayant à la fois égard aux textes (la *law in the books*) et à leur application (la *law in action*), il s'agit de vérifier quelles sont les institutions et les règles qui sont les plus aptes à remplir la fonction assignée. Cette démarche permet d'identifier les institutions et les règles qui pourraient être importées dans notre système d'aide juridique de seconde ligne afin d'améliorer la réalisation du droit à l'aide juridique du public-cible.

Dans notre réflexion sur l'importation éventuelle de certaines solutions et règles juridiques dans notre système (*legal transplant*), nous avons bien entendu eu égard aux particularités du contexte juridique et institutionnel belge[88].

---

[85] B. JALUZOT, « Méthodologie de droit comparé : bilan et prospective », *Revue internationale de droit comparé*, 2005, Vol. 1, pp. 45-46.

[86] Ainsi, suivant B. Markenisis, « l'avantage le plus souvent cité du droit comparé est bien son aptitude supposée à mieux faire comprendre les forces et faiblesses de son propre système juridique ». Le droit comparé est alors placé « au service des tribunaux, des praticiens et des législateurs et en montrant comment, dans des circonstances appropriées, des idées étrangères peuvent concourir au développement du droit national » (« Unité ou divergence ; à la recherche des ressemblances dans le droit européen contemporain », *Revue internationale de droit comparé,* 2001, pp. 807-808) ; sur cette fonction du droit comparé, voir également : E. ÖRÜCÜ, « Methodological Aspects of Comparative Law », *European Journal of Law Reform*, Vol. 9, n°29, 2006, pp. 32-33 ; H. MUIR-WATT, « La fonction subversive du droit comparé » , *Revue internationale de droit comparé,* 2000, p. 53 et s.

[87] B. JALUZOT, « Méthodologie de droit comparé : bilan et prospective », *op. cit.,* p. 47 renvoyant aux pages 39-41 ; E. ÖRÜCÜ, « Methodological Aspects of Comparative Law », *op. cit.*, pp. 32-33.

[88] A. WATSON, *Legal Transplant : An Approach to Comparative Law*, Edimbourg, 1974, 2ème éd. 1983 ; P. LEGRAND, "What Legal Transplants?", in D. NELKEN, J. FEEST (dir.) *Adapting legal cultures*, Hart Publishing, 2001, p. 55 ; R. PEERENBOOM, « Toward a Methodology for Successful Legal Transplants », *The Chinese Journal of Comparative Law*, Vol., n° 1, 2013, pp. 4-20.

3.1.2. Revue de littérature internationale et comparée et sélection de cas

Suivant cette méthode, nous avons consulté, dans un premier temps, la littérature internationale et comparée sur le soutien aux personnes vulnérables, d'une part, et sur les formes d'organisation institutionnelle de l'aide juridique, d'autre part. Sur ce second point, il existe encore très peu de littérature scientifique qui systématise les caractéristiques, les avantages et les inconvénients des différentes formes d'organisation de l'aide juridique ou qui formule des recommandations précises quant aux évolutions à donner aux systèmes d'aide juridique pour améliorer la réalisation du droit fondamental à l'aide juridique. L'essentiel de la production sur le sujet consiste en de la littérature « grise » qui prend la forme de rapports d'organisations internationales et d'experts nationaux. Cette revue de la littérature nous a toutefois permis d'identifier deux sources d'inspiration majeures pour le projet pilote :

- les approches dites holistiques (suivant l'expression anglaise *« holistic approach »*) de la situation d'une personne, d'une part, qui sont particulièrement adaptées pour répondre aux besoins des personnes le plus vulnérables,
- et les systèmes d'aide juridique mixtes, d'autre part, qui, nous le verrons, sont la forme d'organisation de l'aide juridique la plus appropriée pour permettre le développement d'une approche holistique, tout en répondant aux préoccupations des acteurs de l'aide juridique.

Dès lors qu'il n'existe pas encore de littérature scientifique qui décrive, de manière systématique, les expériences innovantes en matière d'aide juridique, nous avons opéré, dans un second temps, une sélection de cas sur la base de la revue de littérature « grise ». Nous avons procédé à l'examen de ces cas dans la perspective d'affiner les propositions concrètes d'aménagements de notre système d'aide juridique en vue de répondre de la manière la plus adéquate possible aux besoins spécifiques des personnes les plus vulnérables. L'examen de ces cas visait également à examiner si, et comment, les préoccupations identifiées par les acteurs de l'aide juridique étaient rencontrées dans ces expériences (sur la sélection de cas, voir, *infra*, les points 2) des sections 3.2.1 et 3.2.2.).

3.2. Les sources d'inspiration

Dans cette section, nous exposons les deux sources d'inspiration du projet, lesquelles vont nous permettre d'articuler des propositions concrètes en vue de son opérationnalisation dans le contexte juridique et institutionnel de l'aide juridique en Belgique. Le projet trouve tout d'abord son inspiration dans l'approche globale, ou holistique, des personnes en situation de vulnérabilité, laquelle implique, en matière d'aide juridique, d'aborder la personne dans sa globalité en vue d'apporter une réponse complète aux différents problèmes sociojuridiques qu'elle rencontre (3.2.1). Nous démontrons ensuite que les systèmes mixtes d'aide juridique, qui constituent une des quatre grandes formes d'organisation d'aide juridique de seconde ligne identifiée dans la littérature, sont les plus adaptés et les plus efficaces en vue de développer une approche holistique de l'assistance aux personnes les plus vulnérables, tout en répondant aux préoccupations légitimes des acteurs de l'aide juridique (3.2.2.).

3.2.1. L'approche holistique des personnes en situation de vulnérabilité

Après avoir défini l'approche holistique (1), nous mettons en évidence ses principales caractéristiques (2). Ce travail est effectué à l'appui de la littérature internationale et comparée, d'une part, et des deux cas concrets sélectionnés d'approche holistique, soit les *Bronx defenders* et les maisons médicales.

1) Définition de l'approche holistique

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, économiques et médicaux[89] et demandent souvent plus qu'une intervention ponctuelle et disciplinaire pour être résolus[90]. Sur la base de ce constat, l'approche holistique propose de prendre en compte les divers problèmes d'une personne vulnérable et d'y apporter une réponse globale et pluridisciplinaire. Elle repose sur le postulat que, pour pouvoir apporter un soutien efficace aux personnes en situation de vulnérabilité, il faut pouvoir prendre en compte les causes et les manifestations de l'exclusion sociale[91]. L'approche holistique n'est pas propre à l'aide juridique ; elle est également pertinente dans d'autres domaines, comme par exemple la santé. Elle vise de manière générale à répondre aux problèmes rencontrés par des personnes en situation de vulnérabilité, ou, autrement dit, à des personnes faisant face à une multiplicité de problèmes susceptibles de les entraîner vers ou de les enfermer dans l'exclusion sociale[92].

Plus spécifiquement en matière d'aide juridique, le modèle de la défense holistique implique d'aborder la personne elle-même, dans sa globalité, en vue d'apporter une réponse complète aux différents problèmes sociojuridiques qu'elle rencontre pour tenter de lui offrir une stratégie globale de sortie de crise[93].

---

[89] P. PLEASENCE, C. COUMARELOS, S. FORELL et 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», *op. cit.*, pp. 112 à 132.

[90] 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»).*

[91] A. BUCK AND L. CURRAN, « Delivery of Advice to Marginalized and Vulnerable Groups: the Need for Innovative Approaches », *op. cit.,* p .7 renvoi à A. BUCK, N.J. BALMER AND P. PLEASENCE, « Social Exclusion and Civil Law: Experience of Civil Justice problems among Vulnerable Groups», *Journal of Social Policy and Administration*, Vol. 39, 2005, pp. 302 à 320.

[92] 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 s.

[93] 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.

Ce modèle a émergé aux Etats-Unis dans les années 1990, comme nouveau paradigme de la défense des personnes précaires poursuivies pénalement. Il se fonde sur le constat que la délinquance a des causes et conséquences multiples et que la défense des personnes poursuivies doit aller bien au-delà de la défense pénale au sens stricte[94]. Selon cette approche, il incombe aux avocats non seulement de prendre en charge la défense pénale d'un client, mais de l'aider à résoudre les raisons pour lesquelles il a été amené à commettre des infractions, et les conséquences éventuelles des poursuites pénales. La défense holistique impose donc de prendre en compte et d'essayer de participer à la résolution des problèmes de drogue, de santé mentale, mais aussi le risque de perte d'emploi, de logement ou encore de droit de séjour qui sous-tendent parfois les poursuites pénales. Certains cabinets de *public defenders* aux Etats-Unis ont ainsi veillé à regrouper des avocats spécialisés dans les matières qui touchent les personnes les plus pauvres, mais également de travailleurs sociaux et de psychologues[95].

Les quatre piliers de la défense holistique selon Robin Steinberg[96]

Robin Steinberg, fondatrice et ancienne directrice de *Bronx Defenders*, identifie quatre piliers de la défense holistique. Il s'agit :

« (1) un accès facilité et sans obstacles aux services juridiques et non juridiques dont le client a besoin, (2) une communication dynamique et interdisciplinaire, (3) des avocats, juristes et assistants sociaux avec une formation interdisciplinaire et (4) une compréhension solide et des connexions fortes avec la population desservie ».

Cette approche initialement développée autour de réflexions sur la délinquance s'émancipe progressivement de cette question et touche, de manière générale, à l'offre de services en matière d'aide juridique aux personnes en situation de vulnérabilité. Ces dernières années, elle tend progressivement à se développer, certes encore à la marge, dans des systèmes d'aide juridique de pays variés, en vue d'améliorer la qualité de l'aide juridique à destination de ce public. Au niveau international, dans le rapport *Global Study on Legal Aid* de 2016, les Nations unies ont ainsi fait référence à ce modèle comme étant une forme d'aide juridique particulièrement adaptée pour certains groupes vulnérables pour lesquels l'accès à la justice est particulièrement difficile[97]. Dans son rapport sur l'aide juridique dans neuf pays européens publiée en 2014, le *The Hague Institute for Innovation of Law (HIIL)* relève que des services intégrant services juridiques et d'autres disciplines « *into more holistic services based on interdisciplinary approaches* » améliorent la qualité de l'aide juridique[98].

[94] Cette approche est partie de la défense pénale car l'aide juridique en matière civile n'est pas une obligation constitutionnelle pour les Etats.

[95] J. ANDERSON, M. BUENAVENTURA AND P. HEATON, *The Effect of Holistic Defense on Criminal Justice Outcomes*, https://www.law.upenn.edu/live/files/8282-holisticdefensev201, p. 4 (accepté pour publication à la *Harvard Law Review*).

[96] 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, pp. 987-1003.

[97] United Nations Development Programme (UNDP) et United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Global Study on Legal Aid*, 2016, pp. 24 à 25.

[98] The Hague Institute for Innovation of Law (HIIL), *Legal Aid in Europe: Nine Different Ways to Guarantee Access to Justice?*, p. 107, https://www.hiil.org/wp-content/uploads/2018/08/Report_legal_aid_in_Europe.pdf

Les avantages de l'approche holistique en matière d'aide juridique à destination des personnes les plus vulnérables selon Pascoe Pleasence, Christine Coumarelos, Suzie Forell & Hugh M. McDonald

Dans un papier visant à remodeler les systèmes d'aide juridique sur la base de faits et d'études empiriques, les auteurs ont synthétisé les avantages de l'approche holistique comme suit[99] :

- *Pour le justiciable* : « diminution de la nécessité de s' 'auto-diagnostiquer' avant d'agir ; meilleure compréhension et connaissance des services à disposition ; amélioration de l'accès, la transition et l'utilisation simultanée des services ; réduction du stress et de la honte associés à la demande d'aide ; identification plus efficace ses problèmes existant, potentiels et chroniques, ainsi que des réponses à y apporter ; prestation de services plus globale ; cohérence et continuité accrues du service ; meilleur timing dans l' intervention de l'aide ; une diminution du nombre de fois que le client doit donner des informations » ;
- *Pour le professionnel* : « connaissances et compétences accrues ; développement de relations collégiales et de soutien ; démystification des professions ; accroissement des possibilités de carrière » ;
- *Pour le service d'aide dans son ensemble* : « partage accru des expertises professionnelles ; possibilités accrues de partage des risques ; capacité d'atteindre les objectifs au-delà des capacités d'un seul service ; réduction du dédoublement du travail et des tâches administratives ; capacité accrue d'innovation et de créativité ; une plus grande flexibilité pour la définition des objectifs et l'établissement des priorités ; amélioration du profil et du statut des services dans la collectivité ; transfert de confiance entre services » ;
- *Pour le système* : « une plus grande portée ; une plus grande cohérence ; prévention de l'enlisement ou de l'aggravation des problèmes » ;
- *Pour les bailleurs de fonds* : « Réduction des dépenses publiques grâce à la réduction des doubles emplois ; réduction du nombre de contrats ; meilleur succès dans l'atteinte des objectifs de l'ensemble du gouvernement, y compris en ce qui a trait à la prise en charge des [problèmes sociaux complexes] » [100].

2) *Cas d'étude : les Bronx defenders et les maisons médicales*

En vue de formuler des recommandations transposées au contexte belge de l'aide juridique, nous avons sélectionné deux cas concrets recourant à l'approche holistique de la situation d'une personne : le premier à l'étranger et en matière d'aide juridique, les *Bronx Defenders* (a.), et, le second, en Belgique mais en dehors du domaine de l'aide juridique, les maisons médicales (b.). Nous les présentons brièvement ci-dessous et expliquons les motifs pour lesquels nous les avons retenus.

a. Les Bronx defenders

Présentation - Il s'agit d'une association d'avocats de la ville de New York qui assiste et représente les personnes indigentes du quartier du Bronx dans plusieurs domaines du droit depuis les années 1990. Ils sont parmi les premiers à avoir systématisé l'approche holistique aux Etats-Unis en matière d'aide juridique. Initialement spécialisés dans la défense pénale des

[99] P. PLEASENCE, C. COUMARELOS, S. FORELL & H.M. MCDONALD, *Reshaping legal assistance services: Building on the evidence base*, *op. cit*., p. 68.
[100] *Ibidem.*

personnes indigentes, ils ont progressivement développé une expertise et des compétences dans d'autres matières juridiques et sociales en fonction des besoins de la population qu'ils desservent (pour plus d'informations, voir leur site internet : https://www.bronxdefenders.org/).

Motifs de sélection - Ce cabinet figure parmi les premiers à avoir systématisé l'approche globale en matière d'aide juridique et à l'avoir testée en pratique.

Il est par ailleurs considéré, dans la littérature internationale, comme un cas idéal-typique de cette approche, c'est-à-dire comme rassemblant l'ensemble des principaux traits caractéristiques de cette approche[101]. Leur expérience est ainsi souvent citée dans la littérature générale et « grise » pour illustrer l'approche holistique[102]. Une étude pionnière qui sera prochainement publiée dans la *Harvard Law Review* se réfère ainsi à la pratique de *Bronx Defenders* pour mesurer les effets de la mobilisation d'une approche holistique en matière pénale sur les résultats des dossiers et la récidive[103].

b. Les maisons médicales

Présentation - Nées dans les années 1970, les maisons médicales ont mis en place un modèle de soins holistiques qui implique de considérer les problèmes d'une personne dans leurs dimensions physique, psychique et sociale. Les équipes sont pluridisciplinaires ; elles sont composées de professionnels de la santé et d'assistants sociaux qui développent une approche de promotion de la santé et de prévention. Elles sont généralement implantées dans des zones urbaines et socioéconomiquement défavorisées (pour plus d'informations, voir le site internet de la Fédération des maisons médicales : Site de la Fédération Maisons Médicales – Santé et Solidarité, https://www.maisonmedicale.org/En-quelques-mots.html).

Motifs de sélection - Nous avons retenu ce cas même s'il ne concerne pas l'aide juridique (mais la santé) car les premières maisons médicales sont nées il y a presque 50 ans. Nous disposons dès lors de suffisamment de recul et d'études pour apprécier le succès de l'approche. Nous pouvons dire qu'il fait aujourd'hui globalement consensus que le modèle de la maison médicale, au départ pourtant fortement contesté (particulièrement en interne par les médecins de pratique privée), a prouvé ses mérites en termes d'accessibilité et de qualité

[101] A titre plus incident et de manière non systématique, nous avons également eu égard à *Legal Aid New South Wales* en Australie. Il s'agit d'une organisation de *public defenders* qui offrent des services d'aide juridique de seconde ligne aux populations indigentes, depuis 1979, sur tout le territoire de la région, via un bureau central à Sydney et 23 bureaux régionaux. Les avocats abordent les problèmes des justiciables dans leur globalité en collaborant avec des travailleurs sociaux (Site de *Legal Aid New South Wales* : https://www.legalaid.nsw.gov.au/). L'aide juridique dans la région de New South Wales a fait l'objet d'une étude très poussée en 2014. L'approche globale y est longuement abordée (P. PLEASENCE, C. COUMARELOS, S. FORELL & H.M. MCDONALD, *Reshaping legal assistance services: Building on the evidence base*, *op. cit*., pp. 67-99).

[102] Voir, par exemple : J. Anderson, M. Buenaventura and P. Heaton, *The Effect of Holistic Defense on Criminal Justice Outcomes*, https://www.law.upenn.edu/live/files/8282-holisticdefensev201, p. 4 (accepté pour publication à la *Harvard Law Review*); UNDP/UNODC, *Global Study on Legal Aid*, 2016.

[103] J. ANDERSON, M. BUENAVENTURA AND P. HEATON, *The Effect of Holistic Defense on Criminal Justice Outcomes*, https://www.law.upenn.edu/live/files/8282-holisticdefensev201, p. 4 (accepté pour publication à la *Harvard Law Review*).

des soins de santé mais également au niveau de son efficacité, en ce qu'il limite les coûts de seconde ligne par le développement d'une politique préventive de soins[104].

Il est également intéressant car il s'est développé pour répondre aux insuffisances de l'institution de la santé dénoncées dans les années 1960. Les insuffisances relevées comportent de larges similarités avec les difficultés rencontrées en matière d'aide juridique par les personnes les plus vulnérables. Des soignants (médecins, infirmiers, assistants sociaux) rejetaient une médecine centrée sur l'hôpital, qui se concentrait sur le diagnostic et le traitement de la maladie (approche curative) et qui s'était développée comme une pratique individuelle. Ils dénonçaient par ailleurs le rapport d'autorité qui s'installait entre le médecin et son patient. Dans un mouvement très concret, ils ont décidé de se regrouper en petites équipes pour développer une autre médecine.

Il est par ailleurs intéressant de constater que l'interaction entre les premières maisons médicales et le monde universitaire a contribué à la structuration du modèle. C'est en effet avec le Groupe d'étude pour une réforme de la médecine (le GERM) fondé en 1964 que les premières équipes sur le terrain ont théorisé le modèle de santé publique de la maison médicale : équipe pluridisciplinaire et intégrée de soins de première ligne, globaux, continus et caractérisés par une accessibilité maximale.

Cette expérience revêt un dernier intérêt pour la présente étude : si le mouvement s'est tout d'abord développé au sein du système institutionnel des soins de santé applicable à la médecine libérale classique et du système du paiement à l'acte, il est très rapidement apparu que ce système de financement était contradictoire avec les objectifs de santé poursuivis. En effet, le mode de financement à l'acte privilégie le colloque singulier (sans dimension collective), la nomenclature curative (n'intégrant pas la prévention) et l'intervention ponctuelle (sans continuité). Cette expérience spontanée s'est alors prolongée par des revendications institutionnelles qui ont conduit à des aménagements du système de soins de santé pour que le modèle de la médecine développé par le projet maisons médicales puisse pleinement s'épanouir. On pense au système de financement au forfait au niveau fédéral ou à l'octroi de subventions pour les activités de coordination, d'intégration, de santé communautaire ou de prévention à l'échelon régional.

3) Les caractéristiques de l'approche

Nous avons identifié plusieurs traits caractéristiques de l'approche holistique des personnes en situation de vulnérabilité à partir de la littérature internationale et comparée sur l'approche holistique, d'une part, et des expériences concrètes des différents cas sélectionnés, d'autre part. De manière générale, l'adoption d'une approche holistique implique (a) la mise en place d'un service intégré et global (un *service hub* ou *one-stop shop* en anglais), (b) le travail en équipe pluridisciplinaire, (c) un ancrage géographique et culturel dans la communauté desservie, et (d) l'offre d'une large palette de services préventifs et curatifs.

---

[104] Voir notamment : KPMG, *Audit relatif à l'organisation, au fonctionnement et à la structure des coûts des maisons médicales commandité par la Cellule stratégique de l'INAMI*, Novembre 2017, 216p. ; Centre fédéral d'expertise des soins de santé, *Comparaison du coût et de la qualité de deux systèmes de financement des soins de santé de première ligne en Belgique*, KCE Reports 85B, 2008, 162p. ; M. BOUTSEN, J.-M. LAASMAN, L. MARON et A.-F.PIRSON, *Les maisons médicales « à la loupe »,* Etude Solidaris, UNMS Direction études, Octobre 2017, 36p.

a. Un service intégré et global

L'approche holistique implique tout d'abord de réunir sous un même toit l'ensemble des services nécessaires pour répondre aux différents besoins de la personne vulnérable et pouvoir ainsi lui proposer une stratégie globale pour répondre à ses difficultés. Du point de vue de l'aide juridique, il s'agit de réunir, dans une même structure, des avocats spécialisés dans les différentes matières dans lesquelles la population desservie rencontre souvent des difficultés ainsi que des assistants sociaux. L'offre d'aide juridique est ainsi pensée en fonction des besoins du justiciable plutôt qu'en fonction de l'avocat[105]. L'accessibilité à l'aide juridique en ressort renforcée.

La littérature internationale et comparée met en avant les bienfaits de la création de *one-stop shops* à la fois pour améliorer l'accès à l'aide juridique des personnes les plus vulnérables et pour augmenter la qualité des services qui leur sont offerts[106]. L'intérêt d'un service global et intégré est particulièrement lié au fait que les personnes en situation de vulnérabilité font très souvent face à une multitude de problèmes sociojuridiques :

> *« The multiple, and often intertwined, legal and non-legal needs of disadvantaged groups highlights the potential value of client-centred 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 »[107].*

Concrètement, la structure de *Bronx defenders* comprend des avocats et juristes spécialisés dans les matières qui concernent la population indigente du Bronx, soit le droit pénal, le droit de la famille, le droit de étrangers, le droit du travail, le droit du logement (*housing law*) et le droit de la sécurité sociale[108]. Nous verrons dans le point suivant qu'y travaillent également des assistants sociaux, des détectives privés et des assistants administratifs. Le *one-stop shop* facilite la communication entre les différentes spécialisations afin de garantir leur collaboration dans l'intérêt de l'assistance d'une même personne[109]. Grâce à leur proximité physique, les différents intervenants peuvent facilement communiquer pour discuter d'une stratégie globale et des urgences à régler[110]. En fonction des problèmes

[105] R. STEINBERG, « Heeding Gideon's Call in the Twenty first Century: Holistic Defense and the New Public Defense Paradigm », *op. cit.*, pp. 967-968; P. PLEASENCE, C. COUMARELOS, S. FORELL et H.M. MCDONALD, *Reshaping legal assistance services: Building on the evidence base*, *op. cit.,* Chap. 4 ; UNDP/UNODC, *Global Study on Legal Aid*, 2016, pp. 24 à 25.

[106] R. STEINBERG, « Heeding Gideon's Call in the Twenty first Century: Holistic Defense and the New Public Defense Paradigm », *op. cit.,* pp. 967-968 ; P. PLEASENCE, C. COUMARELOS, S. FORELL et H.M. MCDONALD, *Reshaping legal assistance services: Building on the evidence base*, Sydney, *op. cit.,* Chap. 4 ; UNDP/UNODC, *Global Study on Legal Aid*, 2016, pp. 24 à 25.

[107] P. PLEASENCE, C. COUMARELOS, S. FORELL & H.M. MCDONALD, *Reshaping legal assistance services: Building on the evidence base*, *op. cit.*, p. 39.

[108] R. STEINBERG, « Heeding Gideon's Call in the Twenty first Century: Holistic Defense and the New Public Defense Paradigm »*, op. cit.*, p. 992.

[109] *Ibidem*, p. 993.

[110] J. ANDERSON, M. BUENAVENTURA AND P. HEATON, *The Effect of Holistic Defense on Criminal Justice Outcomes*, *op. cit.,* p. 13.

détectés, ils peuvent renvoyer vers un collègue spécialisé dans la matière[111]. En cas de renvoi, il n'y a pas de nouvel entretien ; la personne ne doit pas à nouveau raconter son histoire[112].

Cette première caractéristique de l'approche holistique est moins pertinente pour les maisons médicales qui se consacrent aux soins de santé de première ligne et ne comptent donc en principe, en ce qui concerne les médecins, que des médecins généralistes. Nous verrons en revanche dans le point suivant qu'elles s'associent à d'autres professions.

b. Le travail en équipe pluridisciplinaire avec une collaboration entre avocats et assistants sociaux

Réunis sous le même toit, les membres de la structure travaillent en équipe pluridisciplinaire. En matière d'aide juridique, les équipes réunissent des avocats spécialisés dans différentes matières et des assistants sociaux, ou encore des psychologues[113]. La collaboration structurelle nouée avec les assistants sociaux permet d'améliorer l'accès à l'aide juridique car elle contribue à lever la crainte des personnes les plus vulnérables à l'égard des avocats. Les assistants sociaux sont par ailleurs formés pour fournir une assistance et un soutien à ce public dans la récolte des documents administratifs nécessaires à la démonstration que les conditions d'accès à l'aide juridique sont bien remplies. Parce qu'elle permet de lever la barrière culturelle entre les avocats et les justiciables, elle joue également un rôle important dans l'amélioration de la qualité de la défense offerte aux personnes les plus vulnérables[114].

Concrètement, chez *Bronx Defenders*, des petites équipes pluridisciplinaires sont formées. Elles regroupent un avocat par matière, des assistants sociaux et un *team administrator* (l'assistant administratif pour l'équipe). Les assistants sociaux conduisent des enquêtes psychosociales à propos des clients du cabinet et cernent d'éventuels problèmes de santé mentale, de dépendance à l'alcool ou à la drogue. Ce sont également eux qui sont chargés de rassembler les informations et les documents qui doivent permettre de contextualiser et de soutenir leur défense en justice[115]. La communication entre les différents membres de l'équipe qui assistent la même personne est cruciale. Les avocats sont informés non seulement du dossier particulier qu'ils traitent, mais également de l'avancement des autres dossiers du client, qu'il s'agisse d'un litige géré par un autre avocat du cabinet ou de l'aide apportée par un assistant social (par exemple pour permettre au client de trouver un centre de désintoxication ou pour remplir un formulaire de demande de logement social)[116].

Pour faciliter cette collaboration interdisciplinaire, les avocats et les assistants sociaux apprennent à poser les bonnes questions aux clients dès la première rencontre afin

---

[111] J. ANDERSON, M. BUENAVENTURA AND P. HEATON, *The Effect of Holistic Defense on Criminal Justice Outcomes*, *op. cit.*

[112] Site de Bronx Defenders, https://www.bronxdefenders.org/holistic-defense/center-for-holistic-defense/.

[113] J. ANDERSON, M. BUENAVENTURA AND P. HEATON, *The Effect of Holistic Defense on Criminal Justice Outcomes*, *op. cit.,* R. STEINBERG, « Heeding Gideon's Call in the Twenty first Century: Holistic Defense and the New Public Defense Paradigm », *op. cit.,* 2013, p. 992.

[114] J. ANDERSON, M. BUENAVENTURA AND P. HEATON, *The Effect of Holistic Defense on Criminal Justice Outcomes*, *op. cit.*

[115] R. STEINBERG, « Heeding Gideon's Call in the Twenty first Century: Holistic Defense and the New Public Defense Paradigm », *op. cit.*, p. 988.

[116] Site de Bronx Defenders, https://www.bronxdefenders.org/holistic-defense/center-for-holistic-defense/.

d'identifier les services, juridiques ou non juridiques, internes ou externes, dont ils ont besoin[117]. Pour garantir cette identification rapide des besoins, les avocats sont tous formés dans les autres matières que les leurs, mais aussi dans les matières sociales (théorie et pratique des administrations en matière de sécurité sociale, de santé, de droit scolaire, etc.). Ils sont également formés pour mieux comprendre les problèmes de santé mentale et de dépendance[118].

Ce travail en équipe et la collaboration avec des assistants sociaux améliore la qualité des services au bénéfice des personnes les plus vulnérables à différents niveaux :

- Premièrement, les clients se sentent pris en charge, écoutés, compris et défendus par une équipe qui connait leurs problèmes, plutôt que par différents avocats qui ne n'appréhendent qu'une partie de la situation dans laquelle ils se trouvent[119].
- Deuxièmement, les recherches menées par les assistants sociaux et les discussions nourries avec les clients, ainsi qu'avec les différentes institutions qui les suivent, alimentent le travail des avocats. Ces derniers perçoivent mieux les diverses difficultés sociales et économiques vécues par ceux-ci et peuvent les traduire dans un contexte juridique. La défense des clients en ressort contextualisée et enrichie. La collaboration entre les différentes disciplines permet également de développer des solutions innovantes aux problèmes rencontrés par chaque membre de l'équipe dans la gestion de certains dossiers[120]. Les solutions ainsi trouvées peuvent être pérennisées ; elles sont intégrées à la formation des équipes et peuvent ainsi bénéficier à d'autres clients qui rencontrent les mêmes difficultés.
- Enfin, un système de renvois efficaces est mis en place. Grâce à leur formation, les avocats et les assistants sociaux acquièrent les réflexes pour détecter les problèmes juridiques ou non juridiques qui ne relèvent pas de leur domaine d'expertise. Ils peuvent ainsi renvoyer les clients vers d'autres membres de l'équipe ou vers des organisations extérieures compétentes[121].

Belgique : une expérience fructueuse de collaboration entre avocats et assistants sociaux en matière d'aide juridique de première ligne[122]

Dans le cadre d'une étude menée par l'Université d'Anvers, des avocats se sont déplacés dans le cadre de l'aide juridique de première ligne dans les locaux d'associations qui s'occupent des personnes les plus vulnérables. Certaines consultations de première ligne ont été menées avec des assistants sociaux ; d'autres non. Elles s'adressaient à des publics très vulnérables, soit des anciens détenus, des sans-abris et généralement des personnes dans une situation de grande pauvreté et d'exclusion sociale.

[117] R. STEINBERG, « Heeding Gideon's Call in the Twenty first Century: Holistic Defense and the New Public Defense Paradigm », *op. cit.,* p. 988.
[118] *Ibidem*, p. 995.
[119] Site de Bronx Defenders, https://www.bronxdefenders.org/holistic-defense/center-for-holistic-defense/.
[120] R. STEINBERG, « Heeding Gideon's Call in the Twenty first Century: Holistic Defense and the New Public Defense Paradigm », *op. cit.,* 2013, p. 993.
[121] *Ibidem*, pp. 988-989.
[122] Sur cette expérience pilote, voir : S. GIBENS, *Access to justice en een beleid rond de preventieve rechtshulp in Vlanderen : naar een sociaal-juridische pratijk ?,* Proefschrift Universiteit Antwerp, 2018, p. 215 et s. ; S. GIBENS, *National Report for the International Legal Aid Group (Belgium), op. cit*., 2017, pp 3-5.

Les chercheurs ont constaté que les avocats ne sont bien souvent pas, ou pas suffisamment, formés aux problèmes sociaux, ni à la prise en charge et à la communication avec les personnes les plus vulnérables, et ce à la différence des travailleurs sociaux. Ils ne connaissent pas la cartographie des structures sociales capables d'aider les personnes rencontrées en consultation et réfléchissent essentiellement suivant leur prisme juridique et sous l'angle du contentieux (dans lequel ils interviendraient).

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. Ce « pont » s'avère particulièrement nécessaire avec un public très vulnérable. Grâce à la présence des assistants sociaux, les avocats ont obtenu plus d'informations sur la situation des personnes, et sur des problèmes juridiques qu'ils n'auraient pu identifier seuls.

Les maisons médicales travaillent également en équipes pluridisciplinaires qui rassemblent des médecins généralistes, des infirmières, des kinésithérapeutes ou encore des assistants sociaux ou des psychologues[123]. Assez rapidement après le lancement des maisons médicales, certains ont estimé que le système de paiement à l'acte apparaissait contradictoire avec le modèle de santé promu par les maisons médicales. Il privilégie par exemple le colloque singulier (sans dimension collective) entre un soignant et un soigné puisque le paiement est octroyé à un soignant. Au début des années 1980, un mode de financement alternatif a alors été mis en place au niveau national, sur la base des travaux effectués par le GERM et certaines maisons médicales ; il s'agit d'un financement basé sur le forfait. Suivant ce système, la mutuelle verse mensuellement une somme forfaitaire fixe à la maison médicale à laquelle le patient s'est abonné, peu importe le nombre de prestations de soins fournies au soignant. Ce système de financement favorise l'approche interdisciplinaire et le développement d'échanges et de travail en commun entre les membres de l'équipe puisque l'argent revient à la structure et non au prestataire. La gestion de ce budget commun amène les équipes à se réunir et à prendre des décisions communes sur l'affectation de ces ressources.

Sur le plan du financement encore, les maisons médicales peuvent par ailleurs être agrées et subventionnées par les régions pour des activités de coordination, de prévention et de santé communautaire. Les régions exigent que les maisons médicales exercent en équipes pluridisciplinaires pour qu'elles puissent être agréées et subventionnées. Les législations wallonne et bruxelloise reprennent ainsi une définition assez similaire de la maison médicale largement inspirée des travaux de théorisation du modèle de la maison médicale entrepris par les premières maisons médicales en collaboration avec le GERM. L'article 419, 1er du Code wallon de l'action sociale et de la santé du 29 septembre 2011 définit ainsi la maison médicale (on parle d'association de santé intégrée dans la législation wallonne) comme :

> « toute association pratiquant la dispensation par une équipe de premier recours, pluridisciplinaire en matière médico-psycho-sociale, ci-après dénommée « l'équipe », de soins octroyés dans une approche globale, tant organique que psychologique et sociale, considérant le malade comme un sujet ayant une histoire personnelle et s'intégrant dans un environnement familial, professionnel et socio-économique (…)»

[123] Santé conjuguée, *Le financement des soins de santé primaires au forfait*, janvier 1998, n° 3, p. 59, https://www.maisonmedicale.org/Sommaire-no3-LE-financement-des.html.

Quant à la législation bruxelloise, elle dispose qu'une maison médicale est :

> « un service ambulatoire qui dispense des soins de santé primaires dans une approche globale, tant organique que psychologique et sociale, considérant le malade comme un sujet ayant une histoire personnelle et s'intégrant dans un environnement familial, professionnel et socio-économique (…) » (article 14 du décret du 5 mars 2009 relatif à l'offre de services ambulatoires dans les domaines de l'action sociale, de la famille et de la santé).

c. Un ancrage géographique et culturel dans la communauté desservie

Le développement d'une approche holistique passe par un ancrage géographique et culturel fort dans la communauté desservie. L'engagement dans une communauté permet en effet de développer une relation de confiance et de respect et d'ainsi faciliter l'accès aux services offerts par les avocats (proximité géographique et culturelle). Il permet également d'améliorer la qualité des services offerts que ce soit au niveau de la défense individuelle des clients ou de la défense des intérêts collectifs de la population desservie. La défense individuelle est enrichie d'une compréhension de l'environnement dans lequel vit le client. En outre, cet ancrage permet aussi d'avoir une bonne connaissance du tissu des institutions et des associations locales qui peuvent offrir un soutien ou un accompagnement pour le traitement de problèmes sociaux. Il améliore ainsi les collaborations et renvois entre structures dans l'intérêt des personnes les plus vulnérables. Sur le plan collectif, l'ancrage permet d'identifier les besoins collectifs d'une population et de défendre ses intérêts au-delà des cas individuels, par exemple par l'interpellation des administrations qui n'appliquent pas correctement le droit ou des pouvoirs politiques en vue d'obtenir des réformes.

A propos de la pratique de *Bronx defenders*, on relève ainsi que :

> « *(T)he advocate who is better able to relate to her client because she has spent time in his neighborhood and with members of his community will be more likely to provide authentic and effective representation. The lawyer who can leverage this community understanding will be more likely to achieve better legal outcomes. Similarly, the advocate who can speak from experience to a judge in a civil matter or to a counselor or administrator of a social service agency about the client's neighborhood or school will be a more persuasive and effective advocate* »[124].

Les employés de *Bronx Defenders* sont par ailleurs en lien avec les églises du quartier, les banques alimentaires, les abris et homes, les hôpitaux, et les maisons médicales, de sorte que, grâce à un simple coup de téléphone, ils peuvent mettre en contact le client avec le service approprié[125].

Enfin, l'ancienne directrice de *Bronx defenders* note que la connaissance et les liens solides entretenus avec la population desservie *« gives holistic defenders a unique mechanism for gathering information about systemic problems in the community; it also provides defender offices with a model for tackling those problems through policy action and community*

[124] Site de Bronx Defenders, https://www.bronxdefenders.org/holistic-defense/center-for-holistic-defense/.

[125] R. STEINBERG, « Heeding Gideon's Call in the Twenty first Century: Holistic Defense and the New Public Defense Paradigm », *op. cit.*, pp. 988-989 ; J. ANDERSON, M. BUENAVENTURA AND P. HEATON, *The Effect of Holistic Defense on Criminal Justice Outcomes*, *op. cit.*

organizing». A propos de la défense collective des intérêts d'une population, on a aussi écrit que, grâce à l'ancrage culturel et géographique :

> « *Defenders have a unique perspective from which to tackle the systemic problems that affect the communities in which their clients live. Their unique vantage point allows them to testify as experts in state and local legislatures, work with elected officials to craft legislation, and help communities construct and demand better policies from lawmakers, police and prosecutors* ».

Le modèle des maisons médicales se caractérise également par un ancrage territorial et culturel fort au sein d'un quartier, par exemple via la participation à certaines activités du tissu associatif et impliquant, d'une façon ou d'une autre, la santé des habitants. Parce qu'elles sont proches des populations qu'elles desservent, les maisons médicales sont plus facilement accessibles et sont aussi en mesure de mieux comprendre cette population et de développer des campagnes de promotion de la santé, par exemple par des actions dans les écoles et auprès d'autres associations du quartier. Fortes de leur expérience de terrain, elles n'hésitent pas à interpeller les pouvoirs publics au sujet de problématiques influençant l'état de santé des populations qui font appel à leurs services

Dans la philosophie des maisons médicales, on cherche également à rétablir plus d'égalité dans la relation soignant-soigné et à renforcer l'autonomie des soignés afin qu'ils soient acteurs de leur santé. Couplée au travail interdisciplinaire, l'ancrage territorial et culturel auprès d'une population doit permettre d'œuvrer à la réalisation de cet objectif. Dans cette perspective, certaines maisons médicales ont également mis en place un comité de patients en leur sein.

Sur le plan institutionnel, l'ancrage territorial et l'engagement vis-à-vis d'une population est prolongé par le système de financement au forfait. Dans ce système, la maison médicale doit en effet déterminer sa zone géographique d'activité et ne dessert donc qu'une population définie. Par ailleurs, alors que le système du paiement à l'acte est basé sur une intervention ponctuelle, le système au forfait favorise la prise en charge continue et suivie des personnes qui ont choisi de s'abonner à la maison médicale.

d. Une palette de services intégrant un volet préventif et curatif

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 dégrade. L'approche holistique implique d'appréhender les personnes dans leur globalité, et donc de leur offrir des prestations curatives pour les problèmes déjà avérés mais également des prestations préventives dans des domaines où l'on détecterait des risques quant à la survenance de difficultés. Sur le plan de l'aide juridique, l'approche holistique implique de ne pas uniquement traiter des problèmes contentieux, c'est-à-dire qui impliquent une procédure judiciaire, mais les problèmes juridiques dans leur globalité, en ce compris les prestations préventives (information et conseil) et les prestations précontentieuses (prise de contact avec l'adversaire et négociation). Mais nous avons expliqué ci-avant que les problèmes juridiques des populations vulnérables sont souvent liés à des problèmes sociaux, économiques ou encore médicaux. C'est pourquoi, les actions nécessaires à la prévention des problèmes juridiques des personnes vulnérables ne peuvent, selon l'approche holistique, se limiter au domaine du

droit[126].

L'inclusion d'un volet préventif ou précontentieux dans la pratique des cabinets est possible grâce à la pluridisciplinarité de l'équipe et à la connaissance accrue de la population desservie. Ces facteurs permettent d'identifier de façon plus précoce et plus adéquatement les besoins des justiciables les plus vulnérables et de prévenir leur aggravation[127]. L'identification précoce de certains problèmes permet de les régler hors des tribunaux en négociant avec les parties prenantes, qu'elles soient institutionnelles ou privées. Ces facteurs permettent également de mieux comprendre, et donc 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 juridiques. Comme le soulignent Gibens, Combrink et Peters*, « social legal problems can also be solved in other ways, compared to through the legal system alone ; sometimes around it »*[128]. L'offre élargie d'une palette de services allant du conseil (prévention) au contentieux (curatif) est donc vue comme une conséquence de deux autres traits caractéristiques de l'approche holistique, soit le travail en équipes pluridisciplinaires et l'ancrage géographique et culturel des cabinets.

Les *Bronx defenders* ont moins théorisé cette caractéristique de leur pratique même si ça et là, ils mettent en avant qu'ils mènent un travail de prévention, notamment à l'égard de la délinquance[129]. Ils insistent également fortement sur l'identification précoce des difficultés rendue possible par le travail pluridisciplinaire et une bonne connaissance de la communauté desservie[130]. Ce trait caractéristique de l'approche holistique a beaucoup plus été mis en évidence à travers l'expérience des maisons médicales et la théorisation de leur modèle. Ainsi, les maisons médicales mettent en avant qu'elles cherchent à offrir non seulement des soins « globaux », c'est-à-dire « qui tiennent compte de tous les aspects médico-psycho-sociaux et environnementaux » mais également « intégrés », c'est-à-dire qui englobent les aspects préventif, curatif et palliatif ainsi que la promotion de la santé. Sur le plan institutionnel, le système de financement des maisons médicales au forfait doit favoriser le développement d'une approche préventive de la santé. A la différence d'un financement à l'acte, il n'est pas basé sur une nomenclature curative, qui pourrait pousser à l'accomplissement d'actes curatifs. La maison médicale qui a fait le choix d'un financement au forfait est en revanche encouragée à développer une approche préventive ainsi qu'à mener des actions collectives de promotion de la santé sur son territoire, et à autonomiser sa patientèle dans la gestion de

---

[126] P. PLEASENCE, C. COUMARELOS, S. FORELL et H. M. MCDONALD, *Reshaping legal assistance services: Building on the evidence base*, *op. cit.*, 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 »).*

[127] A. BUCK AND L. CURRAN, *«* Delivery of Advice to Marginalized and Vulnerable Groups: the Need for Innovative Approaches*»*, *op. cit.*, p. 23 à 24.

[128] 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.

[129] M. PINARD, « Broadening the Holistic Mindset: Incorporating Collateral Consequences and Reentry into Crimina Defense Lawyering », *Fordham Urban Law Journal*, Vol. 31, 2004, p. 1067 *(« [Holistic] representation strives to encompass the various underlying issues that often lead to clients' experiences with the criminal justice system, with the aim of addressing those circumstances and preventing future criminal involvement ») ;*

[130] R. STEINBERG, « Heeding Gideon's Call in the Twenty first Century: Holistic Defense and the New Public Defense Paradigm », *op. cit.,* pp. 993. Voir aussi P. PLEASENCE, C. COUMARELOS, S. FORELL et H. M. MCDONALD, *Reshaping legal assistance services: Building on the evidence base*, *op. cit.,* pp. 114-115.

sa santé, ce qui conduira à moins de prestations curatives.

***

Le développement d'une approche holistique en matière d'aide juridique apparaît particulièrement adapté 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).

Or, l'organisation actuelle de l'aide juridique nuit, voire empêche, le développement d'une telle approche. Nous avons en effet vu dans le chapitre précédent que le système actuel pousse à la segmentation des problèmes juridiques, ne favorise pas les collaborations des avocats avec d'autres professions et tend à concentrer les prestations sur le volet curatif.

Pour favoriser la mise en place d'un modèle holistique, il apparaît nécessaire que celui-ci trouve un prolongement sur le plan institutionnel. Autrement dit, il conviendrait de mettre en place 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 développé par les maisons médicales et leur a permis de s'épanouir. Dans cette perspective, le point suivant est consacré à l'identification et à la caractérisation du modèle d'organisation d'aide juridique le plus adéquat pour développer une approche holistique de la situation des personnes les plus vulnérables, soit les systèmes mixtes d'aide juridique.

3.2.2. Les systèmes mixtes d'aide juridique

Nous avons vu dans le deuxième chapitre que l'organisation actuelle de l'aide juridique de seconde ligne ne permet pas toujours de rencontrer adéquatement les besoins des personnes les plus vulnérables. Il résulte par ailleurs du point précédent qu'il conviendrait, afin de rencontrer ces besoins, d'opter pour une organisation de l'aide juridique qui rende possible et favorise le développement d'une approche holistique des personnes les plus vulnérables.

Dans cette section, quatre grandes formes d'organisation de l'aide juridique de seconde ligne sont tout d'abord succinctement décrits, ainsi que leurs avantages et inconvénients. Il en ressort que le système d'aide juridique mixte est le plus adéquat pour développer une approche holistique des personnes les plus vulnérables, tout en garantissant à tous un avocat indépendant (1). Nous présentons ensuite les deux cas de systèmes d'aide juridique mixte sélectionnés, soit le Québec et l'Ecosse, ainsi que les motifs de sélection (2). Pour terminer, nous exposons les principales caractéristiques du système d'aide juridique mixte (3).

1) Préalable : les différentes formes d'organisation de l'aide juridique de seconde ligne

Les systèmes d'aide juridique de seconde ligne peuvent être regroupés en quatre grandes catégories : le système *judicare* (a), le système des avocats permanents (b), le système contractuel (c) et le système mixte (d).

a. Le système dit judicare

Dans ce système, tous les avocats, parfois moyennant une formation ou un examen, peuvent assister et représenter des personnes indigentes, en contrepartie d'une rémunération par des fonds publics. Leur rémunération consiste en un taux horaire ou en un forfait par dossier ou par acte[131]. Les barreaux s'occupent généralement de l'organisation pratique de l'aide juridique (contrôle de qualité, formation, désignation des avocats, etc.), en toute indépendance de l'Etat[132].

Le système *judicare* est la forme d'organisation de l'aide juridique la plus ancienne et la plus utilisée[133]. A titre exemplatif, on citera le cas de la Belgique, de la France, des Pays-Bas, de l'Italie ou encore de l'Espagne[134]. La prépondérance de ce système est certainement liée au fait que, dans de nombreux Etats, tant que les prestations d'aide juridique n'étaient pas indemnisées, elles étaient prises en charge gratuitement par les avocats de pratique privée au sein de leur cabinet (logique de charité ou de philanthropie)[135]. Il s'agissait de dossiers parmi les autres, à la seule différence qu'ils n'étaient pas rémunérés pour ces dossiers. Le système *judicare* repose en outre sur une organisation similaire à la pratique des avocats et a dès lors emporté l'adhésion de la profession lorsque l'aide juridique est devenu un droit (de la logique de la charité à la logique de droit) : il obéit en effet à une logique de marché dans laquelle les avocats sont libres de prendre des dossiers d'aide juridique. Selon Gibens et Hubeau, *« 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 »*[136].

Ce système rend toutefois très compliqué le développement d'une approche holistique au bénéfice des personnes les plus vulnérables. Il se caractérise en effet par son approche prioritairement curative et individuelle[137]. Curative car ce sont essentiellement les prestations contentieuses qui sont indemnisées, pour contenir le coût du système. Individuelle car l'indemnisation est accordée à l'avocat prestataire et n'encourage pas la collaboration en équipe. En outre, le système de paiement au forfait est souvent dénoncé comme n'encourageant pas l'avocat à passer du temps sur des dossiers d'aide juridique[138], alors que nous savons que les dossiers des personnes les plus vulnérables nécessitent souvent

[131] UNDP/UNODC, *Global Study on Legal Aid, 2016*, p. 44 à 45.
[132] UNDP/UNODC, *Global Study on Legal Aid*, 2016, p. 44 à 45 ; R.L. SPANGENBERG & M.L. BEEMAN, "Indigent Defense Systems in the United States", *Law and Contemporary Problems*, Vol. 58, n° 1, 1995, p. 33, http://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol58/iss1/3.
[133] UNDP/UNODC, *Global Study on Legal Aid*, 2016, p. 38 et p. 106.
[134] X. PRADEL, *Les systèmes d'aide juridique (Allemagne, Belgique, Espagne, Etats-Unis, Italie, Pays-Bas, Québec, Roumanie, Royaume-Uni)*, étude réalisée par le bureau du droit comparé de la DAEI, 2017, http://www.assemblee-afe.fr/IMG/pdf/etude_de_droit_compare_-_systemes_d_aide_juridique_septembre_2017.pdf.
[135] 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, p. pp. 566-567.
[136] S. GIBENS & 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.
[137] S. GIBENS & B. HUBEAU, "Socially responsible legal aid in Belgian society: time for a thorough rethink?", *op. cit.*, p. 77.
[138] *UNODC Model Law on Legal Aid in Criminal Justice Systems with Commentaries*, 2017, p. 83 à 84.

beaucoup de temps et d'écoute, afin de leur offrir un service de qualité. On ajoutera que le système est parfois critiqué pour le caractère aléatoire de la qualité des services proposés par les avocats désignés[139]. Dans plusieurs pays, ce sont les avocats les plus jeunes qui sont désignés pour parfaire leur formation[140].

b. Le système des avocats permanents

Dans le système des avocats permanents, les avocats sont employés par des structures financées par l'Etat pour la défense des personnes indigentes. Les avocats salariés n'ont pas de clientèle privée. Ils se spécialisent dans la défense des personnes indigentes. Les structures regroupant les avocats permanents peuvent être des organes de l'Etat (au même titre par exemple que le parquet) et être dirigées par un élu ou une personne nommée par l'Etat ou indépendantes et dirigées par un *« legal aid board »*, comprenant des représentants des barreaux[141]. Dans ces structures, les avocats travaillent parfois avec des assistants sociaux.

Ce système est né dans les années 1960 aux Etats-Unis dans le sillon de la *« war on poverty »* [142]. Il a ensuite a été implémenté dans une grande partie des Etats membres des Nations unies. En 2016, 43% des Etats membres rapportaient employer des avocats salariés à temps plein pour l'accomplissement de prestations d'aide juridique[143]. Ce modèle cohabite généralement avec le système *judicare* car, en cas de conflits d'intérêts entre deux bénéficiaires de l'aide juridique, il est nécessaire de pouvoir confier la défense d'un des deux protagonistes à un avocat de pratique privée[144] (à ce sujet, voir *infra*, d. les systèmes mixtes d'aide juridique).

Le système des avocats permanents est la forme d'organisation la plus adaptée pour permettre le développement d'une approche globale des problèmes multiples rencontrés par les personnes les plus vulnérables. A la différence du système *judicare* qui se caractérise par son approche prioritairement individuelle et curative, le système d'avocats permanents développe une approche collective et préventive. Le travail collectif est facilité parce qu'on sort du système de désignation d'un avocat par dossier et de l'indemnisation individuelle par forfait ou par heure de travail[145]. Le travail de prévention, pour sa part, est lié au fait que l'indemnisation n'est pas fondée sur une nomenclature qui, pour rappel, vise essentiellement des prestations contentieuses dans le système *judicare*. Le système d'indemnisation encourage à envisager des pistes hors les tribunaux ou non juridiques qui permettront d'apporter une solution plus rapide au problème qu'une procédure judiciaire. Le travail de prévention est également favorisé par l'inclusion, dans certains de ces systèmes, de travailleurs sociaux dans les équipes

---

[139] UNDP/UNODC, *Global Study on Legal Aid*, 2016, p. 46.
[140] *UNODC Model Law on Legal Aid in Criminal Justice Systems with Commentaries*, 2017, pp. 83 et 84.
[141] UNDP/UNODC, *Global Study on Legal Aid*, 2016, p. 44.
[142] S. GIBENS & B. HUBEAU, "Socially responsible legal aid in Belgian society: time for a thorough rethink?", *op. cit.*, p.78.
[143] UNDP/UNODC, *Global Study on Legal Aid*, 2016, p. 106.
[144] R.L. SPANGENBERG & M.L. BEEMAN, "Indigent Defense Systems in the United States", *Law and Contemporary Problems*, Vol. 58, 1995, p. 36, http://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol58/iss1/3.
[145] S. GIBENS et B. HUBEAU, "Socially responsible legal aid in Belgian society: time for a thorough rethink?", *op. cit.*, p. 78 et p. 82.

En ce qui concerne les inconvénients du système, deux craintes sont généralement soulevées. En l'absence de fonds suffisants, les avocats permanents risquent tout d'abord de faire face à une surcharge de dossiers susceptibles de nuire à la qualité des services prodigués[146]. Par ailleurs, le risque d'une fonctionnarisation des avocats est parfois évoqué. A cet égard, plusieurs recherches menées depuis les années 1990 dans des provinces du Canada ayant mis en place des systèmes mixtes d'aide juridique démontrent que la qualité des services offerts par les avocats permanents n'est pas inférieure à celle des avocats privés[147]. De même, en Ecosse, les évaluations faites par le *Legal Aid Board* des bureaux de *« public solicitors »* indiquent que la qualité de la défense est excellente[148]. Le niveau de satisfaction des clients est également très élevé[149].

c. Le système contractuel

Dans ce système, l'Etat contracte, *via* des marchés publics, avec un avocat, un groupe d'avocats, un barreau ou une organisation indépendante de l'Etat (ONG, université dans le cadre de cliniques juridiques, etc.) qui s'engage à assurer un pourcentage de l'aide juridique dans un arrondissement donné[150].

Ce système existe à plusieurs endroits aux Etats-Unis ; la ville de New York, entre autres, y a recours. Peut également être rattachées à ce système la proposition du rapport sur l'avenir de la profession d'avocat rédigé par Patrick Henry et Patrick Hofströssler. Selon eux, « l'aide juridique pourrait être organisée de façon différente : le pouvoir adjudicateur (…) pourrait confier des marchés aux cabinets intéressés qui s'engageraient aux prix convenus, à livrer les services exigés, conformément à un cahier des charges déterminé »[151]. Cette proposition a été rejetée par les barreaux de l'OBFG et de l'OVB.

Le système contractuel peut soulever des difficultés à plusieurs égards. L'Etat aura souvent tendance à favoriser le mieux offrant, en octroyant le marché à une structure ayant offert les services les moins onéreux, au détriment de considérations relatives à la qualité. Il sera ainsi tenté d'octroyer des budgets insuffisants à ces structures ou à fixer des objectifs d'abattement de dossiers peu réalistes[152]. De son côté, la structure ayant obtenu le marché n'aura pas d'incitant financier à effectuer un travail de qualité. Après avoir reçu un forfait pour le travail à accomplir, elle pourra être tentée de bâcler sa mission d'aide juridique en minimisant au

---

[146] UNDP/UNODC, *Global Study on Legal Aid*, 2016, p. 44.
[147] A. CURRIE, *Legal Aid Delivery Models in Canada, Past experience and Future Directions*, Technical Report, 1999, non-publié, p. 24 dans la version disponible ici : http://publications.gc.ca/collections/collection_2012/jus/J3-7-1999-1-eng.pdf.
[148] IPSOS MORI, "Collection of client feedback and outcome information across the CLAO network", 2011, https://www.slab.org.uk/export/sites/default/common/documents/about_us/research/stakeholders/CLAO_client_feedback_and_outcomes.pdf.
[149] IPSOS MORI, "Collection of client feedback and outcome information across the CLAO network", 2011, https://www.slab.org.uk/export/sites/default/common/documents/about_us/research/stakeholders/CLAO_client_feedback_and_outcomes.pdf.
[150] UNDP/UNODC, *Global Study on Legal Aid*, 2016, p.47.
[151] P. HENRY ET P. HOFSTÖSSLER, *Rapport sur L'avenir de la profession d'avocat, Rapport au Ministre de la Justice K. Geens*, 25 février 2018, p. 567.
[152] UNDP/UNODC, *Global Study on Legal Aid*, 2016, p. 47 ; United Stated Department of Justice, Bureau of Justice Assistance, *Contracting for Indigent Defense Services: A Special Report*, 2000, www.ncjrs.gov/pdffiles1/bja/181160.pdf.

maximum les coûts opérationnels[153]. Il est toutefois possible de mettre en place des garde-fous pour garantir la qualité des prestations. On peut instaurer un système de valorisation de bonnes pratiques, créer des organismes indépendants de contrôle des prestations fournies par les prestataires, ou encore inclure, parmi les conditions d'octroi du marché, une condition de qualité des services et l'obligation d'informer régulièrement l'Etat des services accomplis[154].

d. Les systèmes mixtes

Ces systèmes composent avec deux ou trois des modèles traditionnels décrits ci-dessus, généralement le système *judicare* et celui des avocats permanents. Ce mode hybride d'organisation de l'aide juridique rencontre un succès grandissant[155]. Un rapport des Nations unies sur l'aide juridique datant de 2016 indique que, sur 105 pays étudiés, près de la moitié ont signalé avoir adopté un modèle mixte dans lequel l'aide juridique est prise en charge à la fois par des avocats permanents et par des avocats privés[156]. C'est le cas aux Etats-Unis depuis les années 1960 et au Québec depuis les années 1970. En Europe, la Finlande a adopté un système mixte depuis 1973[157], de même que l'Angleterre et l'Ecosse depuis les années 2000, pour certaines matières couvertes par l'aide juridique.

Les modèles mixtes sont vus comme optimisant les forces de chacun des deux modèles, le système *judicare* et celui des avocats permanents, et minimisant leurs faiblesses (sur les traits caractéristiques du modèle, voir *infra*, point 3). Grâce à la variété des prestataires et à sa flexibilité, il permet d'augmenter l'accès à la justice et de répondre à une grande variété de besoins. Une des difficultés propres aux systèmes mixtes réside dans la coordination des activités des différents prestataires de l'aide juridique. Dans cette perspective, il est recommandé de créer des entités indépendantes pour organiser et contrôler la qualité les missions d'aide juridique effectuées par les différents intervenants[158].

2) Cas d'étude : le Québec et l'Ecosse

En ce qui concerne les systèmes d'aide juridique mixtes, nous avons sélectionné deux cas d'étude : le Québec (a.) et l'Ecosse (b.). Nous les présentons brièvement ci-dessous et expliquons les motifs pour lesquels nous les avons retenus. Relevons d'ores et déjà qu'au Québec comme en Ecosse, l'aide juridique est accordée aux personnes indigentes aussi bien en matière pénale qu'en matières civile et administrative, comme c'est le cas en Belgique.

a. Le Québec

---

[153] UNDP/UNODC, *Global Study on Legal Aid*, 2016, p. 47 ; Ontario Ministry of the Attorney General, *Chapter 7: The Choice of Delivery Models for Legal Aid*, 2010, p. 19, http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/english/about/pubs/olar/ch7.asp.

[154] UNDP/UNODC, *Global Study on Legal Aid*, 2016, p. 47.

[155] *Ibidem*, p. 51.

[156] *Ibidem*, p. 150.

[157] A. RISSANEN, "Legal Aid in Finland", in O. H. Rønning et O. Hammerslev (Eds.), *Outsourcing Legal Aid in the Nordic Welfare States*, 2018, p. 78.

[158] UNDP/UNODC, *Global Study on Legal Aid*, 2016, p. 51.

Présentation – Le Québec a complété le système *judicare* d'aide juridique par un système d'avocats permanents au début des années 1970 dans le sillon de plusieurs législations sociales (appelées « le filet social »). Le législateur a voulu favoriser la « spécialisation » de certains avocats dans les lois sociales nouvellement adoptées et les problématiques juridiques spécifiques liées à la pauvreté[159]. Au 31 mars 2018, il comptait des bureaux d'avocats permanents dans 91 villes, comprenant 112 unités, dont 89 bureaux ouverts à temps plein et 23 bureaux ouverts à temps partiel. Les effectifs du réseau étaient de 400 avocats salariés. 2 361 avocats de pratique privée effectuaient des prestations d'aide juridique. Des avocats permanents sont chargés de l'analyse des conditions d'accès à l'aide juridique pour l'ensemble des dossiers, qui sont ensuite la repartis entre avocats permanents et privés. En pratique, les dossiers sont partagés selon des proportions de l'ordre de 60% pour les avocats de pratique privée et 40% pour les avocats permanents[160]. Les avocats permanents sont employés par la Commission des services juridiques, un organisme indépendant, sur le plan structurel, de l'Etat qui organise les services d'aide juridique sur tout le territoire.

Motifs de sélection – Nous avons retenu ce premier cas d'étude car le projet pilote de cabinets d'avocats dédiés discuté au sein du groupe de travail s'appuie sur l'expérience québécoise. Plusieurs présidents de BAJ se sont d'ailleurs rendus au Québec en février 2017 afin d'observer le fonctionnement, en pratique, de ce système d'aide juridique mixte. Le modèle mixte québécois est par ailleurs mature : il a été mis en place il y a presque 50 ans. Il emporte l'adhésion des acteurs de l'aide juridique, qu'il s'agisse des avocats permanents, des avocats de pratique privée ou des bénéficiaires de l'aide juridique[161]. Il est en outre régulièrement audité par des experts indépendants qui ont jusqu'ici systématiquement recommandé le maintien de la mixité de l'offre[162].

b. L'Ecosse

Présentation – En Ecosse, l'aide juridique était uniquement fournie par des avocats privés (système *judicare*) jusqu'à récemment. Dans les années 1990, ils ont mis en place des cabinets d'avocats permanents en matière pénale (*Public Defence Solicitors' Offices)*[163]*.* En 2005, ils ont constaté une diminution du nombre d'avocats volontaires, d'une part, et la difficulté de trouver ou d'accéder à des avocats spécialisés dans certaines matières civiles, d'autre part[164]. Suite au constat que le système ne permettait pas de satisfaire tous les besoins des personnes éligibles à l'aide juridique, ils ont créé quatre cabinets d'avocats permanents pour les matières civiles (*Civil Legal Assistance Offices*) pour répondre aux manques identifiés dans certaines matières et dans certaines régions[165]. Les acteurs locaux de première ligne (*advice sector*) et les barreaux envoient les dossiers qui ne trouvent pas preneur dans le « privé » à ces

[159] Entretien avec Messieurs Yvan Niquette et Richard La Charité, président et secrétaire de la Commission des services juridiques du Québec.
[160] Entretien avec Messieurs Yvan Niquette et Richard La Charité, président et secrétaire de la Commission des services juridiques du Québec.
[161] Voir quatres rapports rédigés par SCHABAS, MOREAU, MCDONALD ET SAUVE, https://www.csj.qc.ca/commission-des-services-juridiques/Commission/publications-c/fr
[162] Voir quatre rapports rédigés par SCHABAS, MOREAU, MCDONALD ET SAUVE, https://www.csj.qc.ca/commission-des-services-juridiques/Commission/publications-c/fr.
[163] http://www.pdso.org.uk/index.php.
[164] 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
[165] http://www.clao.org.uk/home.

cabinets[166]. Les 17 avocats (*public solicitors*) sont employés par le *Scottish Legal Aid Board,* entité indépendante de l'Etat qui administre l'aide juridique sur tout le territoire.

Motifs de sélection – L'ouverture du système d'aide juridique écossais aux avocats permanents est certes récente et très restreinte. Mais elle est très intéressante pour notre étude car leur initiative se fonde sur des motifs similaires à ceux qui animent la discussion sur la création de cabinets dédiés à l'aide juridique en Belgique. Il s'agit de créer un « filet de sécurité » (« *safety net* ») pour les dossiers et justiciables qui ne sont pas suffisamment desservis dans le système privé[167]. Le but n'a jamais été de remplacer le système d'aide juridique existant, mais de le compléter, en partant du constat que la loi du marché en laisse certains derrière. Les *public solicitors* doivent seulement venir en soutien des avocats privés lorsqu'un besoin spécifique est identifié. C'est dans cette perspective que seuls quatre cabinets ont été créés, dans les arrondissements où cela s'est avéré nécessaire, chacun offrant des services dans trois à cinq matières, en fonction des besoins de la population locale (sécurité sociale, logement, famille, dettes, droit de la famille, santé mentale et incapacité)[168]. Ces cabinets prennent en charge les dossiers peu lucratifs ou difficiles[169].

Il faut en outre souligner que les premières évaluations du système sont très positives : la création des *Civil Legal Assistance Offices* a permis de spécialiser les avocats permanents dans des domaines qui n'intéressaient plus les avocats privés, principalement pour des raisons économiques[170].

3) Les caractéristiques des systèmes d'aide juridique mixte

Nous avons identifié plusieurs traits caractéristiques des systèmes mixtes d'aide juridique à partir de la littérature internationale et comparée, d'une part, et des expériences concrètes du Québec et de l'Ecosse, d'autre part. Dans ce système, les structures d'avocats permanents agissent comme un filet de sécurité sous le système *judicare*, en vue d'améliorer la réalisation du droit à l'aide juridique (a). A travers les structures d'avocats permanents, le modèle mixte permet le développement d'une approche holistique des problèmes multiples rencontrés par les personnes les plus vulnérables (b). Sortis du système concurrentiel, les avocats permanents peuvent partager leurs connaissances avec les avocats privés ; s'en suit une amélioration de la qualité des services (c.). Enfin, ces avocats spécialisés dans les problématiques des plus vulnérables bénéficient d'un point de vue privilégié pour identifier des problématiques systémiques et pour proposer des solutions (d).

a. Les structures d'avocats permanents comme filets de sécurité sous le système judicare

La mise en place de systèmes mixtes se fonde notamment sur le constat que les bénéfices économiques tirés du traitement de certains dossiers (en fonction de la matière ou du type

[166] MARTYN EVANS, "Rethinking Legal Aid - An Independent Strategic Review", 2018, https://www.gov.scot/publications/rethinking-legal-aid-an-independent-strategic-review/.
[167] Entretien avec Lindsay Montgomery, *Chief Executive* du *Scottish Legal Aid Board* de 1999 à 2015.
[168] Site internet des *Civil Legal Assistance Offices* (CLAO), http://www.clao.org.uk/Our_Offices/Edinburgh/home.
[169] Entretien avec Lindsay Montgomery, *Chief Executive* du *Scottish Legal Aid Board* de 1999 à 2015.
[170] Entretien avec Lindsay Montgomery, *Chief Executive* du *Scottish Legal Aid Board* de 1999 à 2015.

de public) ne sont comparativement pas avantageux. Par conséquent, le système *judicare* pure, qui obéit aux lois du marché, ne va pas garantir un accès suffisant à l'aide juridique. Dans le rapport ayant conduit à la mise en place des cabinets de *public solicitors* en Ecosse, il avait en ce sens été souligné que :

> *« 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 »*[171].

Sur la base de ce constat, le modèle mixte propose de compléter le système *judicare* par le système des avocats permanents en vue 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 dossiers et les justiciables qui ne trouvent pas preneur, du moins pas de manière satisfaisante, dans le système *judicare*, c'est-à-dire par des avocats de pratique privée. Nous avons ainsi vu que l'Ecosse s'est limitée à ouvrir 4 cabinets d'avocats permanents dans des lieux et des matières précises où l'offre d'aide juridique n'était pas suffisante. Dans la même optique, le jeune barreau de Montréal a récemment publié un rapport dans lequel il recommande d'instaurer une obligation pour les avocats permanents de prendre en charge les dossiers chronophages qui ne trouvent pas d'avocats dans le privé[172].

Le modèle mixte offre ainsi une certaine flexibilité par rapport au modèle pur de *judicare*. 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 besoins. Toujours selon les termes du rapport ayant conduit à la mise en place d'un système mixte en Ecosse :

> « 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 »[173].

b. Les structures d'avocats permanents permettent le développement d'une approche holistique des personnes les plus vulnérables

On sait que le système *judicare* rend très compliquée la mise en place d'une approche holistique des problèmes multiples rencontrés par les personnes les plus vulnérables. Mais les systèmes mixtes composent également avec le système des avocats permanents. Et ce système est pour sa part la forme d'organisation de l'aide juridique la plus adaptée au développement d'une approche holistique. Libérés du système de financement à l'heure ou

---

[171] 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.
[172] Jeune Barreau de Montréal, *Rapport du JBM sur le système d'aide juridique québécois*, 2015, p. 39, http://ajbm.qc.ca/wp-content/uploads/2015/08/rapportaidejuridiquevf.compressed.pdf.
[173] 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

au forfait (et donc d'une nomenclature essentiellement centrée sur les prestations curatives), d'une part, et du système de désignation individuelle, d'autre part, les avocats peuvent élargir la palette de services du préventif au curatif et effectuer un travail d'équipe.

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[174]. Les avocats partagent régulièrement leurs expériences, perspectives et connaissances, ce qui leur permet de se mettre d'accord sur un ensemble de règles éthiques et sur un niveau de qualité de travail. Ils prévoient des programmes de *mentoring* et de supervision[175].

Leur expertise leur permet aussi de jouer un rôle dans l'information et l'éducation du public sur l'accès aux droits et à la justice, ou plus particulièrement sur le droit à l'aide juridique[176]. Selon les Nations unies, l'éducation aux droits *ou « outreach »* fait partie intégrante d'un bon système d'aide juridique :

> *« Public awareness of the availability of legal aid services and how to access them is critical in delivering legal aid services, particularly for marginalized and vulnerable populations. Legal education and outreach must thus be an integral part of a national legal aid strategy »* [177].

c. Les structures d'avocats permanents partagent leurs connaissances avec les avocats de pratique privée et le monde associatif

Sortis du système concurrentiel et de la logique de marché, les avocats permanents peuvent partager avec tous les avocats les outils et les modèles qu'ils créent en faveur de la défense des droits des personnes vulnérables, participant ainsi à l'amélioration de la qualité générale de l'aide juridique. Ils peuvent également organiser des formations en matière d'aide juridique ou de défense des personnes les plus vulnérables à destination de l'ensemble des avocats.

Ainsi, le *Committee for Public Counsel Services*, les *public defenders* du Massachusetts, partage avec tous les avocats qui pratiquent l'aide juridique des modèles de requêtes et de conclusions, des argumentaires et autres outils tels que des recueils en ligne de textes législatifs et règlementaires. Ils organisent également des formations pour tout le barreau et ont mis sur pied des listes de diffusions (mailing lists) sur lesquelles tous les avocats pratiquant l'aide juridique, avocats permanents et avocat privés confondus, peuvent s'informer ou poser des questions[178]. Au Québec, les avocats permanents partagent également régulièrement

---

[174] UNDP/UNODC, *Global Study on Legal Aid*, 2016, p. 44.
[175] UNDP/UNODC, *Global Study on Legal Aid*, 2016, p. 44.
[176] M. CLARK & E. SAVNER, *Community Oriented Defense: Stronger Public Defenders*, Brennan Center for Justice, 2010, p. 31, https://www.brennancenter.org/sites/default/files/legacy/Justice/COD%20Network/Community%20Oriented%20Defense-%20Stronger%20Public%20Defenders.pdf (« Committed defenders and their allies, who perceive, first-hand, the impact of deficiencies in the criminal and juvenile justice system on clients, families and communities, play an essential role in educating the public about the need for responses to crime more productive than harsher sentences and more prisons, as well as the need for greater investment in public defender services. »)
[177] UNDP/UNODC, *Global Study on Legal Aid*, 2016, p. 2.
[178] Site du Committee for Public Counsel Services, https://www.publiccounsel.net/cdt/professional/.

leurs connaissances spécifiques de certaines matières et d'une certaine population avec le monde associatif et les avocats de pratique privée en participant à des conférences et formations[179]. Ils sont encouragés à s'engager dans la communauté, notamment en faisant partie d'associations et de comités locaux[180]. Ce type de relation entre les cabinets d'avocats permanents et le secteur associatif est également constaté en Ecosse[181].

d. Les structures d'avocats permanents sont des acteurs privilegiés dans l'identification de problèmes systémiques de la population la plus vulnérable

Grâce à leur spécialisation dans l'aide juridique et à leur connaissance des populations desservies, ils peuvent également entamer des démarches structurelles pour veiller au respect du droit par les institutions à l'égard des justiciables, contribuant ainsi à la défense des droits des personnes vulnérables au-delà des situations individuelles et en amont de l'introduction de procédures judiciaires. Ils peuvent également défendre les intérêts collectifs de ces populations auprès des pouvoirs politiques et ainsi donner une voix à des personnes souvent invisibilisées dans l'espace public. Comme l'expliquent deux auteurs américains,

> *« [d]efenders have a unique perspective from which to tackle the systemic problems that affect the communities in which their clients live. Their unique vantage point allows them to testify as experts in state and local legislatures, work with elected officials to craft legislation, and help communities construct and demand better policies from lawmakers, police and prosecutors » [182].*

En outre, dans certains systèmes, une partie des budgets des structures d'avocats permanents est dédiée à la collecte de données pour évaluer et améliorer la qualité de l'aide juridique et l'accès à la justice en général, et pour identifier des problèmes systémiques auxquels sont confrontés les personnes précaires. Ces données peuvent ainsi être utilisées pour faire des propositions en matière de politiques publiques ou identifier des opportunités pour des contentieux stratégiques (*strategic litigation*). La collecte de données sert également à l'évaluation des services[183]. Dans le rapport *Global Study on Legal Aid* de 2016, les Nations unies recommandent aux Etats d'organiser cette collecte de données :

> *« This data is critical not only in identifying where in the system the problems lie, but so that policymakers and advocates can develop a streamlined and targeted solutions to address those problems. This data can also serve to establish a baseline from which to measure the progress in delivery of legal aid services for people who require them » [184].*

---

[179] Entretien avec Messieurs Yvan Niquette et Richard La Charité, président et secrétaire de la Commission des services juridiques du Québec.
[180] Entretien avec Messieurs Yvan Niquette et Richard La Charité, président et secrétaire de la Commission des services juridiques du Québec.
[181] Entretien avec Lindsay Montgomery, *Chief Executive* du *Scottish Legal Aid Board* de 1999 à 2015.
[182] M. CLARK & E. SAVNER, *Community Oriented Defense: Stronger Public Defenders*, Brennan Center for Justice, 2010, p.3, https://www.brennancenter.org/sites/default/files/legacy/Justice/COD%20Network/Community%20Oriented%20Defense-%20Stronger%20Public%20Defenders.pdf.
[183] UNDP/UNODC, *Global Study on Legal Aid*, 2016, p.44.
[184] UNDP/UNODC, *Global Study on Legal Aid*, 2016, p.164.

***

En conclusion, le système des avocats permanents est la forme d'organisation la plus adaptée pour développer une approche holistique en matière d'aide juridique et répondre aux besoins des personnes les plus vulnérables. Pour des raisons de coût mais également des motifs tenant à la qualité de l'offre ainsi que déontologiques, le modèle des avocats permanents doit coexister avec le système *judicare*. En ce qui concerne la situation belge, nous préconisons plus particulièrement que le modèle des avocats permanents se développe, comme en Ecosse, comme un filet de sécurité ou une « rustine » afin de répondre aux besoins spécifiques des personnes les plus vulnérables qui, nous l'avons vu, ne sont pas adéquatement rencontrés dans notre système actuel d'aide juridique qui relève du *modèle judicare*.

3.3. Recommandations afin que le projet réponde au mieux aux besoins des personnes les plus vulnérables

Dans cette section, nous formulons des recommandations concernant l'opérationnalisation du projet de création de cabinets pilotes d'avocats dédiés à l'aide juridique. Ces recommandations visent à rencontrer au mieux les besoins spécifiques des personnes les plus vulnérables et d'améliorer ainsi l'effectivité de leur droit à l'aide juridique. Autrement dit, il s'agit de lever les difficultés rencontrées par ce public cible dans le système actuel d'aide juridique, que ce soit au niveau de l'accès ou des prestations, en agissant sur les facteurs explicatifs de ces difficultés identifiées dans le chapitre 2. Ces recommandations se fondent sur les expériences étrangères développées dans le point précédent.

En conclusion de ce point, nous montrons que la conjonction des différentes recommandations permet d'agir sur l'ensemble des facteurs à l'origine des difficultés rencontrées dans le système actuel.

Recommandation 1. Les cabinets pilotes sont composés d'équipes pluridisciplinaires comprenant des avocats, des assistants sociaux et des assistants administratifs.

Les assistants sociaux accompagnent les clients dans la récolte des documents nécessaires à l'obtention de l'aide juridique, voire les récoltent eux-mêmes sur la base d'un mandat, et ce afin de décharger l'avocat et d'éviter le découragement des justiciables lié à la complexité et à la lourdeur des démarches administratives à accomplir.

Les assistants sociaux sont formés aux premiers contacts et à la communication avec les populations vulnérables et contribuent ainsi à lever la crainte culturelle ressentie à l'égard de l'avocat et à faciliter la communication entre le client et l'avocat.

Lorsque cela s'avère utile, les assistants sociaux rencontrent les clients seuls, éventuellement pour établir un tableau relevant les difficultés qu'ils rencontrent sur le plan social, économique ou encore médical. Ce tableau sert à la préparation de leur défense par des avocats qui comprennent en profondeur leur situation et peuvent l'expliquer aux parties adverses, aux administrations et aux juridictions.

Les assistants sociaux aident les avocats à effectuer un suivi des dossiers auprès des clients, à ne pas perdre le contact avec ceux-ci et à les inclure dans les étapes de la résolution de ses problèmes. Le rassemblement des documents nécessaires à la compréhension de leur situation et de leur représentation en justice est également pris en charge par les assistants sociaux si nécessaire.

Les équipes des cabinets dédiés, en ce compris les avocats, sont formées à la communication en langage clair, et à identifier et comprendre réellement les éventuels problèmes économiques, sociaux et de santé mentale de leurs clients. Elles développent en outre des compétences particulières en termes d'écoute et de compréhension des problèmes sociaux de publics fragilisés. L'acquisition de ce type de compétences non juridiques est facilitée par la présence d'assistants sociaux dans les structures et l'échange entre professions qui en résultera.

Recommandation 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.

Les matières prises en charge dans le cabinet sont déterminées sur la base des besoins de la population sur le territoire donné. Les structures peuvent ainsi offrir une stratégie globale de sortie de crise à leurs clients, en répondant aux différents problèmes sociojuridiques qu'ils rencontrent. D'après les données du *FrontBAJ*, les problèmes multiples rencontrés par les justiciables concernent généralement les matières du droit de la famille, du droit des biens, du droit pénal, du droit social, du droit du surendettement et du droit des étrangers (Annexe 2. Pourcentage des différentes combinaisons de matières pour les multi-clôtures).

L'approche holistique permettra de traiter, dans un seul cabinet d'aide juridique, le dossier pénal, le dossier familial, le dossier de bail et le dossier de droit de la jeunesse, par exemple, d'un même justiciable sans le voir renvoyé chez différents avocats qui ne communiquent le plus souvent pas ou peu entre eux et sans avoir à expliquer sa situation personnelle plusieurs fois. Le justiciable qui fait face à plusieurs difficultés juridiques a ainsi comme interlocuteur une équipe d'avocats plutôt qu'une multitude d'avocats dispersés dans plusieurs cabinets. En réduisant le nombre d'interlocuteurs pour les personnes vulnérables et en les regroupant sous un même toit, l'accès à l'aide juridique est facilité.

Les avocats et assistants sociaux sont tous formés à identifier et comprendre les problèmes chroniques des personnes les plus vulnérables. Ils sont formés à détecter les problèmes juridiques dans l'ensemble des matières couvertes par le cabinet, ainsi qu'à identifier des problèmes socioéconomiques et éventuellement de santé mentale ou d'addiction.

Lorsqu'un avocat, grâce à sa formation pluridisciplinaire, découvre des problèmes sociojuridiques qui ne rentrent pas dans son champ de compétences il peut intégrer un ou plusieurs autres avocats, et éventuellement un assistant social, dans l'équipe de défense de la personne. Il ne s'agit pas de renvoyer la personne seule vers les autres intervenants.

Des réunions régulières sont organisées pour que les équipes échangent sur les différentes problématiques de leur client. Grâce à ce travail d'équipe, des solutions

transversales et cohérentes peuvent être apportées aux multiples problèmes du client. Les avocats sont constamment informés de l'évolution de la situation globale de leur client, des éventuels litiges en cours et des démarches sociales engagées. Ils peuvent ainsi en informer, dans l'intérêt du client, ses interlocuteurs institutionnels ou privés.

L'équipe est aussi formée à gérer le stress et l'angoisse des personnes en situation de crise. Le travail en équipe leur permettra de mieux gérer et affronter les difficultés liées à la grande précarité, que s'ils étaient seuls à aider leurs clients.

Nous verrons dans les recommandations 4 et 5 que le travail en équipe et le développement d'une approche globale des problèmes rencontrés par les clients est favorisé par la sortie de ces cabinets du système de désignation d'un avocat par affaire et du système d'indemnisation par points.

Recommandation 3. Les cabinets pilotes sont géographiquement et socialement proches de leur public cible.

Ils sont implantés dans un arrondissement où un besoin particulier a été identifié. Ils sont ancrés sur leur territoire, en contact régulier avec la population qu'ils desservent, les associations locales de lutte contre la pauvreté ou encore les maisons médicales. Ils s'investissent dans la vie locale et peuvent notamment organiser des formations sur les droits des personnes vulnérables dans les écoles ou au sein d'associations.

Les cabinets devraient idéalement être placés dans des zones socioéconomiquement défavorisées, d'une part, et dans lesquelles peu d'avocats pratiquant l'aide juridique seraient installés, de la même manière que les premières maisons médicales ont croisé des cartes reprenant des indicateurs socioéconomiques et des cartes concernant la localisation des médecins généralistes sur le territoire afin de déterminer leur emplacement.

Ayant une bonne connaissance des institutions locales et du tissu associatif, les cabinets effectuent les renvois vers les services et personnes adéquates lorsqu'ils détectent un problème social ou médical.

La qualité de l'aide juridique est accrue par la spécialisation des avocats dédiés et par leur connaissance approfondie des problématiques propres aux populations représentées. Les cabinets contribuent à la défense des droits des personnes les plus vulnérables en général et au-delà des situations individuelles. Ils sont capables d'identifier des problèmes systémiques rencontrés par ces populations, d'utiliser cette connaissance pour développer des argumentaires types ou initier des « contentieux stratégiques ». Ils peuvent entamer des démarches générales pour veiller au respect du droit par les institutions à l'égard des justiciables, sans nécessairement que cela soit connecté à un dossier spécifique. Plus largement, ils collaborent avec d'autres acteurs du terrain en vue de défendre les droits des personnes les plus vulnérables et sont force de proposition auprès des pouvoirs publics.

<u>Recommandation 4</u>. Les cabinets pilotes sortent du système de désignation d'un avocat par affaire.

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.

<u>Recommandation 5</u>. 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 une clientèle privée. Nous recommandons dès lors qu'ils soient engagés en qualité de salariés.

Libérés de la nomenclature et assurés d'une sécurité économique, les avocats peuvent s'atteler à l'élaboration, avec l'équipe du cabinet, 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. A l'instar du système au forfait auquel peuvent avoir recours les maisons médicales, l'avocat n'est pas incité à privilégier les actes rémunérateurs. La proposition remédie ainsi à l'incitant créé par la nomenclature de privilégier des procédures plutôt que des règlements amiables et des prestations d'ordre préventif.

Les avocats peuvent passer le temps nécessaire au développement d'une communication claire et accessible aux justiciables ainsi qu'au décodage de leurs demandes. L'avocat ne se borne pas à résoudre un problème pour lequel il a été désigné mais cherche à avoir une photographie complète des problèmes sociojuridiques rencontrés par les personnes. Le temps passé à rencontrer les clients et à bâtir une relation de confiance mutuelle permet aux avocats et assistants sociaux de détecter en amont des situations problématiques avant qu'elles ne s'aggravent. L'offre de services s'élargit par là-même au-delà des services contentieux et s'ouvre aux prestations préventives et précontentieuses.

L'octroi d'une rémunération fixe encourage les avocats à travailler en équipe et à collaborer avec des assistants sociaux au bénéfice de leurs clients. Cette collaboration interdisciplinaire favorise également le développement des prestations non contentieuses par les avocats ; elle conduit ces derniers à envisager plus facilement des solutions non-judiciaires. Ils sont familiers avec le travail social et savent que certaines structures locales sont capables de prendre en charge certains problèmes sociojuridiques plus adéquatement que les cours et tribunaux.

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 soient engagés en qualité de travailleurs salariés.

<u>Recommandation 6</u>. Les cabinets partagent leurs connaissances et expériences avec les autres prestataires de l'aide juridique et sociale.

Parce qu'ils sont sortis de la logique de marché, les avocats dédiés ne sont pas en concurrence avec les autres avocats. Ils partagent leurs connaissances en droit des personnes vulnérables et en matière d'aide juridique avec les autres prestataires de l'aide juridique et sociale (avocats, associations de première ligne et de défense des personnes vulnérables) et contribuent ainsi à l'amélioration de la qualité de l'aide juridique.

Ils donneront accès aux modèles et aux argumentaires qu'ils créeront en faveur de la défense des droits des justiciables à tous les avocats. Leur expérience bénéficiera ainsi à l'ensemble des avocats pratiquant l'aide juridique ainsi qu'à l'ensemble des justiciables. Ils peuvent aussi participer à la formation en droit des associations locales de première ligne avec lesquelles ils travaillent régulièrement. Ils développent des outils tels que des « cartes sociales » de tous les services offerts dans leur arrondissement et des protocoles de renvoi et de suivi efficaces. Ces outils pourront également être partagés avec tous les prestataires de l'aide sociale et juridique afin de développer et de fluidifier la collaboration entre les différents services d'aide.

Ils peuvent également participer à des campagnes de sensibilisation et d'information sur les droits des personnes vulnérables, en créant notamment des partenariats avec des associations de première ligne de leur localité, qu'il s'agisse d'associations d'aide juridique de première ligne ou d'associations actives dans la défense des personnes les plus vulnérables.

<u>Recommandation 7</u>. 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 6 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 5 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).

***

Si nous croisons l'apport des six recommandations, on constate que le projet pilote de cabinets d'avocats dédiés tel qu'opérationnalisé permettra d'améliorer l'effectivité du droit à l'aide juridique de seconde ligne au bénéfice des personnes les plus vulnérables, tant en ce qui concerne l'accès que les services offerts.

Sur le plan de l'accès à l'aide juridique, le projet pilote agit en effet sur les dix facteurs qui expliquent les difficultés d'accès à l'aide juridique rencontrées par les personnes les plus vulnérables dans le système actuel d'aide juridique :

Recommandations agissant sur les facteurs explicatifs des difficultés d'accès à l'aide juridique	
1) La non-conceptualisation des problèmes en termes juridiques	Rec. 1, 2, 5 et 6
2) La réticence à agir face aux problèmes juridiques	Rec. 1, 2
3) La crainte culturelle de l'avocat et les incompréhensions	Rec. 1, 3, 5 et 6
4) Le manque d'informations sur le droit à l'aide juridique	Rec. 3
5) La fragmentation de l'offre d'aide juridique	Rec. 2, 4
6) La spécialisation de l'offre d'aide juridique	Rec. 2, 4
7) L'accessibilité spatiale et temporelle de l'offre d'aide juridique	Rec. 3
8) Les complexités et la lourdeur administrative des procédures de demandes de désignation	Rec. 1, 4
9) L'indemnisation des avocats *via* le système de points	Rec. 5
10) L'absence de collaboration structurelle entre les avocats et le milieu associatif	Rec. 1, 3, 4 et 6

Sur le plan des services d'aide juridique offerts dans le cadre actuel, les personnes les plus vulnérables rencontrent, pour rappel, trois difficultés principales : la distance culturelle entre les avocats et les clients les plus vulnérables, la segmentation du traitement des problèmes sociojuridiques et la concentration des services sur le volet contentieux. Tel qu'opérationnalisé à travers les six recommandations, le projet pilote agit sur les quatre facteurs qui sont à la source de ces trois difficultés :

Recommandations agissant sur les facteurs explicatifs des difficultés rencontrées au niveau des services offerts dans le cadre de l'aide juridique	
1) L'absence d'organisation structurelle de la collaboration entre avocats et assistants sociaux	Rec. 1, 3 et 10
2) Les lacunes dans la formation des avocats à la communication avec les publics vulnérables	Rec. 1, 3
3) Le système de désignation d'un avocat par affaire	Rec. 4
4) L'indemnisation des avocats *via* le système de points	Rec. 5

3.4. Recommandations en vue de répondre aux préoccupations des acteurs de l'aide juridique

Les rencontres préliminaires avec les parties prenantes au système d'aide juridique actuel ont permis d'identifier cinq préoccupations majeures dans leur chef face au projet pilote. Elles portaient sur l'indépendance des avocats travaillant dans les cabinets dédiés à l'aide juridique 3.4.1), sur le risque de concurrence entre avocats pratiquant l'aide juridique (3.4.2), sur la question du libre choix de l'avocat (3.4.3), sur l'articulation entre la première et la deuxième ligne (3.4.4) et enfin sur la collaboration avec les professions non juridiques (3.4.5).

Dans cette section, nous nous penchons sur chacune de ces préoccupations et vérifions si elles sont fondées et, le cas échéant, s'il est possible de mettre en place des garde-fous pour

y répondre. A cette fin, nous nous basons sur des expériences étrangères, tout en prenant dûment en compte les particularités du système juridique et institutionnel belge.

3.4.1. Garantir l'indépendance des avocats travaillant dans les cabinets dédiés

Certains avocats ont soulevé la crainte que l'indépendance des avocats travaillant dans les cabinets d'avocats dédiés soit menacée. La plupart des avocats visaient l'indépendance à l'égard de l'Etat ; d'autres à l'égard des Ordres. Après nous être penchées sur les expériences étrangères de systèmes mixtes d'aide juridique (1) et avoir épinglé les spécificités du contexte belge (2), nous formulons des recommandations concrètes visant à ce que le projet garantisse l'indépendance des avocats des cabinets dédiés (3).

1) Expériences à l'étranger

Suivant les Nations unies, dans les systèmes développés d'aide juridique mixte, il existe généralement une structure intermédiaire entre l'Etat et les avocats qui administre l'aide juridique. Il s'agit d'une structure *« buffer »* ou « tampon » entre l'Etat - qui finance l'aide juridique - et les avocats qui la prestent. En général, ce type de structure est composé de professionnels de la justice, comme des avocats et, éventuellement, de représentants du monde associatif et de représentants du gouvernement (ces derniers n'ayant pas toujours une voix délibérative). La structure a pour fonctions de négocier le budget de l'aide juridique avec le gouvernement, de participer au débat sur les politiques publiques et les lois en matière d'aide juridique avec comme but l'amélioration de la couverture de l'aide juridique et de sa qualité, mais aussi d'administrer l'aide juridique, d'allouer les budgets, d'engager du personnel et les avocats permanents[185]. La structure chapeaute l'aide juridique, tant du côté des avocats de pratique privée que du côté des avocats permanents. L'embauche des avocats permanents à travers ces structures vise à protéger l'indépendance des avocats permanents à l'égard de l'Etat[186].

On trouve une telle structure dans le système québécois. Il s'agit de la Commission des services juridiques. Elle est composée « de douze membres nommés par le gouvernement et choisis en considérant leur contribution à l'étude et à la solution des problèmes juridiques des milieux défavorisés. Les membres sont nommés pour trois ans, sauf le président et le vice-président qui sont nommés pour une période qui ne peut excéder 10 ans ». Elle comprend également « deux membres *sans droit de vote* » qui sont « le sous-ministre de la Justice ou son délégué et le sous-ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale ou son délégué ». Elle a pour mission « d'appliquer la Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques (RLRQ, c. A-14). Elle veille à ce que l'aide juridique soit fournie de façon cohérente et uniforme sur l'ensemble du territoire québécois (…) aux personnes financièrement admissibles tout en s'assurant de la gestion efficace de ses ressources »[187].

---

[185] UNDP/UNODC, *Global Study on Legal Aid*, 2016, p. 46.
[186] UNDP/UNODC, *Global Study on Legal Aid*, 2016, p. 46.
[187] Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques, 2010, http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/A-14.

La Commission exerce cette mission par le biais de centres régionaux d'aide juridique qu'elle crée, développe et coordonne[188]. Elle veille à leur financement adéquat ; elle nomme les membres de leur conseil d'administration et ratifie la nomination de leur directeur général. Elle assure par ailleurs la coordination des activités des centres régionaux et « favorise l'application uniforme de la loi, la concertation et la collaboration des dirigeants du réseau de l'aide juridique pour une utilisation rationnelle des ressources ». Les centres régionaux rendent des comptes à la Commission des services juridiques, et non pas au Gouvernement[189].

Les conseils d'administration des centres régionaux sont formés de douze membres nommés pour trois ans par la Commission et comprennent des membres du Barreau du Québec (ou de la Chambre des notaires du Québec), des professeurs de droit et des personnes qui résident dans les régions desservies par les centres[190]. Ils ont pour mission principale de fournir l'aide juridique en établissant des bureaux d'aide juridique dans plusieurs localités, en fonction des besoins de la population. Ils sont également chargés d'engager des avocats à temps plein et d'autres employés nécessaires au fonctionnement des bureaux[191]. Il y a actuellement 112 bureaux d'aide juridique au Québec. Les centres emploient environ 400 avocats salariés, repartis dans ces bureaux (soit entre 3 et 15 avocats par bureau, en fonction des besoins)[192]. Suivant la loi sur l'aide juridique, les centres régionaux d'aide juridique peuvent également prendre l'initiative d'instituer un comité consultatif d'un maximum de 12 membres pour représenter les personnes financièrement admissibles à l'aide juridique auprès d'un bureau, donner son avis au directeur du bureau sur leurs besoins et faire des recommandations audit centre régional.

Entre les avocats permanents et l'Etat, il y a ainsi plusieurs structures qui garantissent l'indépendance des premiers : les bureaux, les centres régionaux et la Commission. Les avocats ne sont pas les salariés de l'Etat ; ils sont engagés par les centres régionaux. Tout comme les avocats de pratique privée, les avocats salariés sont membres du Barreau du Québec et exercent donc leur activité d'avocat en toute indépendance et liberté, sans pouvoir recevoir d'injonction de leur employeur, soit les centre régionaux[193]. Ils sont notamment protégés par une convention collective qui garantit leur « autonomie professionnelle », laquelle comprend leur libre choix dans l'exercice de la profession et un principe de non-ingérence de la part de leur employeur dans leur relation avec les clients[194].

En Ecosse également, on trouve une structure tampon, dénommée le *Scottish Legal Aid Board* (SLAB). Elle est composée de 11 à 15 membres nommés par le ministre de la justice. Le ministre choisit obligatoirement au moins deux membres de la *Faculty of Advocates* ; deux

[188] Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques, 2010, http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/A-14.
[189] Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques, 2010, http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/A-14.
[190] Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques, 2010, http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/A-14.
[191] Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques, 2010, http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/A-14.
[192] Entretien avec Messieurs Yvan Niquette et Richard La Charité, président et secrétaire de la Commission des services juridiques du Québec.
[193] Entretien avec Messieurs Yvan Niquette et Richard La Charité, président et secrétaire de la Commission des services juridiques du Québec.
[194] Convention collective entre la Commission d'aide juridique et le Syndicat des avocats - Unité commission des services juridiques de l'aide juridique de Montréal, 2010-2015.

membres de la *Law Society* (équivalent du barreau) et un membre parmi les personnes qui ont une expérience de la procédure et de la pratique des juridictions[195]. Le conseil d'administration actuel comprend également des membres du corps académique, du monde associatif et du secteur privé[196].

Le SLAB administre l'aide juridique prestée par les avocats de pratique privée et les avocats salariés[197]. Il doit aussi surveiller l'accessibilité et la disponibilité des services d'aide juridique en Ecosse en prenant en compte les particularités des centres urbains et des milieux ruraux[198]. Le SLAB est indépendant du ministère de la justice[199] et a le pouvoir de donner des avis sur la politique du ministère en matière d'aide juridique[200].

Le SLAB emploie les avocats permanents (*public sollicitors*) des cabinets d'avocats qui pratiquent les matières civiles (CLAO) (depuis 2005) et pénales (PDSO) (depuis les années 1990). Bien que la rémunération des avocats soit versée par le *Scottish Legal Aid Board*, ces cabinets fonctionnent de manière totalement indépendante de celui-ci. Les avocats sont membres de la *Law Society* (l'équivalent du barreau) et sont soumis à la même déontologie que les avocats privés, en ce compris leur obligation d'indépendance[201]. Les avocats qui travaillent au sein des CLAO fonctionnent en réseau et rendent des comptes à un chef de ééseau (« head of network ») qui lui même rend des comptes au SLAB dans les limites de son intervention[202]. Le SLAB n'intervient jamais dans la gestion des dossiers par les avocats privés et publics qui pratiquent l'aide juridique[203].

2) Particularités du système institutionnel et juridique belge

En Belgique, l'aide juridique est organisée dans le cadre d'un système pur *judicare*, c'est-à-dire que l'aide juridique est uniquement prestée par des avocats de pratique privée. Historiquement, l'aide juridique s'est par ailleurs organisée au départ des barreaux. Aujourd'hui, deux structures interviennent en matière d'aide juridique : il s'agit des ordres communautaires, soit l'OBFG et l'OVB, d'une part, et des ordres locaux, par l'entremise des bureaux d'aide juridique (BAJ), d'autre part. Les ordres communautaires sont en effet compétents en matière d'aide juridique de seconde ligne conformément à l'article 495 du Code judiciaire. Ce sont eux qui sont l'interlocuteur du gouvernement en matière d'aide juridique et participent aux débats sur les évolutions à donner à la législation en cette matière. Au sein de l'OBFG, les discussions en matière d'aide juridique se tiennent plus particulièrement à trois niveaux : au niveau de l'assemblée générale des bâtonniers, au niveau du conseil d'administration, lequel comprend un administrateur en charge de l'aide juridique et dans une commission aide juridique qui réunit les présidents des BAJ des ordres locaux.

---

[195] Legal Aid (Scotland) Act 1986, Art. 1 (3) et (4), https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/47/contents.
[196] https://www.slab.org.uk/about-us/who-we-are/board/members/index.html?page=1.
[197] Legal Aid (Scotland) Act 1986, Art. 1(2), https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/47/contents.
[198] Legal Aid (Scotland) Act 1986, Art. 1(2A), https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/47/contents.
[199] Legal Aid (Scotland) Act 1986, Art. 3(5), https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/47/contents ; entretien avec Lindsay Montgomery, *Chief Executive* du *Scottish Legal Aid Board* de 1999 à 2015.
[200] Legal Aid (Scotland) Act 1986, Art. 2(2)(da), https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/47/contents.
[201] Entretien avec Lindsay Montgomery, *Chief Executive* du *Scottish Legal Aid Board* de 1999 à 2015.
[202] Entretien avec Lindsay Montgomery, *Chief Executive* du *Scottish Legal Aid Board* de 1999 à 2015.
[203] Entretien avec Lindsay Montgomery, *Chief Executive* du *Scottish Legal Aid Board* de 1999 à 2015.

L'organisation concrète de l'aide juridique de deuxième ligne est quant à elle confiée aux ordres locaux qui, dans cette perspective, doivent mettre en place un bureau d'aide juridique (BAJ) (article 508/7 et s. du Code judiciaire). Les bureaux d'aide juridique se chargent des désignations d'avocats et sont responsables de contrôler la qualité des prestations accomplies dans le cadre de l'aide juridique. En fonction du budget dédié à l'aide juridique et du nombre de prestations encodées par les avocats, l'ordre communautaire fixe la valeur du point et répartit le budget entre les ordres locaux, qui se chargent ensuite d'allouer les indemnités aux avocats. La structure des BAJ diffère selon les ordres locaux.

Au stade d'une expérience pilote visant à la mise en place de cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique, il n'y aurait pas de sens à créer une nouvelle structure intermédiaire. Il est tout à fait possible de loger les cabinets sous les structures existantes. Un autre argument s'ajoute à cette proposition : le projet pilote a été pensé dans une logique de « rustine ». Il s'agit de mettre en place, sous le système actuel d'aide juridique tel qu'il est organisé, un filet de sécurité, c'est-à-dire des cabinets d'avocats permanents qui répondront aux besoins particuliers des personnes les vulnérables qui ne sont pas rencontrés dans le système *judicare*. Les structures existantes sont bien placées pour identifier les manques dans le système actuel. Ces structures, soit les ordres et les bureaux d'aide juridique, garantissent l'indépendance des avocats à l'égard de l'Etat. Il nous semble toutefois souhaitable que des garde-fous soient mis en place pour garantir également l'indépendance des cabinets à l'égard des ordres et bureaux d'aide juridique. Des avocats permanents pourraient par exemple être impliqués dans ces structures intermédiaires.

En ce qui concerne le statut social de l'avocat, les avocats exercent traditionnellement leur profession en tant qu'indépendants au sens du droit social. Certains avancent parfois encore que l'exercice de la profession d'avocat dans un lien de subordination serait incompatible avec l'indépendance requise des avocats. Jusqu'au milieu du 20ème siècle, on considérait effectivement que l'exercice d'une profession libérale était, pour des raisons tenant à la dignité et au prestige de la profession, incompatible avec l'existence d'un contrat de travail. Il est dorénavant admis, sans qu'aucun doute ne soit plus permis, qu'une profession libérale peut tout à fait être exercée dans le cadre d'un contrat de travail[204] ; il ne faut pas confondre l'indépendance sur le plan intellectuel et l'indépendance sur le plan du statut social[205]. Ainsi, il ne fait aujourd'hui plus discussion que les architectes, les médecins, les pharmaciens ou encore les professeurs d'université peuvent exercer leur profession, soit en qualité de travailleur indépendant, soit en qualité de travailleur salarié, le statut social n'ayant pas d'influence sur le plan de leur indépendance dans le cadre de la délivrance de leurs prestations. En effet, la subordination n'implique pas que des injonctions soient données par l'employeur quant au contenu des prestations à effectuer ; elle peut simplement découler d'injonctions portant sur les modalités externes de l'exécution des prestations, telles que les horaires et les autres conditions de travail[206]. 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

[204] Voir notamment l'arrêt de la Cour de cassation du 7 mars 1961, *Pas*., 1961, p. 736.

[205] 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.

[206] 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, p. 300.

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 salarié[207].

Si l'OVB a choisi, dans son règlement, d'imposer à ses avocats d'exercer en tant qu'indépendant, à l'exclusion de tout lien de subordination, le règlement de l'OBFG ne comprend pas de telle disposition. Au sein de l'OBFG, certains avocats – il s'agit certes d'un statut très minoritaire et concernant essentiellement des cabinets étrangers – exercent déjà leur activité dans le cadre d'un contrat de travail.

Ni la législation, ni la réglementation de l'OBFG ne s'opposent donc à ce qu'un avocat exerce son activité dans le cadre d'un contrat de travail. Le statut de travail salarié n'est pas par principe incompatible avec son indépendance. Comme tout autre avocat, l'avocat salarié est soumis aux 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.

3) Recommandations

Au regard des expériences étrangères et des particularités juridiques et institutionnelles belges 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 les suggestions suivantes :

- **Recommandation 1.** 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.

- **Recommandation 2**. 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.

- **Recommandation 3.** 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 de 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, des associations spécialisées dans l'accompagnement et la représentation des personnes les plus

[207] Voir notamment : C. WANTIEZ, obs. sous Trib. Trav. Bruxelles, 8 décembre 2000, *J.T.T.*, 2001, p. 140 ; W. VAN EECKOUTTE, « 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 ? », in S. Gilson (dir.), *Subordination et parasubordination*, Limal, Anthémis, 2017, pp. 291-316.

vulnérables ou encore des personnes issues du monde académique. Ces personnes ne devraient pas nécessairement, en en tout cas pas toutes, avoir une voix délibérative. La formule du comité d'accompagnement pourrait également être envisagée.

- **Recommandation 4.** Le financement du cabinet est prévu sur plusieurs années pour éviter des pressions financières de la part de l'Etat.

- **Recommandation 5.** Le statut de salariés n'a aucune influence sur l'indépendance intellectuelle des avocats. Le statut de travailleur salarié n'empêche en effet pas de réfléchir seul et d'agir en âme et conscience, de façon indépendante (exemple des médecins salariés, des professeurs d'université, etc.). Il assure en revanche une plus grande sécurité économique aux avocats, et partant une plus grande indépendance.

- **Recommandation 6.** 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.

- **Recommandation 7.** Le contrôle de la qualité des prestations délivrées par les cabinets est assuré, comme pour les autres avocats pratiquant l'aide juridique, par les BAJ. 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 notamment du modèle holistique dans le cadre d'une étude menée par des chercheurs universitaires.

3.4.2. La coexistence du système d'aide juridique assuré par des avocats de pratique libérale et du système des cabinets d'avocats dédiés

Des avocats s'interrogent sur la coexistence de deux systèmes d'aide juridique (le système actuel – soit le système *judicare* – et le système des cabinets d'avocats dédiés – soit un système d'avocats permanents) et craignent que les avocats de pratique privée et les avocats permanents des cabinets dédiés se fassent concurrence. Après nous être penchées sur les expériences étrangères de systèmes mixtes d'aide juridique (1) et avoir épinglé les spécificités du contexte belge (2), nous formulons des recommandations visant à ce que les deux systèmes soient complémentaires et s'inscrivent dans un rapport sain d'émulation (3).

1) Expériences à l'étranger

Au sein des systèmes mixtes d'aide juridique, il existe différentes manières d'organiser la coexistence des avocats privés pratiquant l'aide juridique et des avocats permanents.

Au Québec, le justiciable doit d'abord se rendre dans un bureau d'aide juridique qui détermine s'il est, ou non, admissible au bénéfice de l'aide juridique. Si c'est le cas, le bureau lui octroie un « certificat de bénéficiaire » qu'il peut ensuite utiliser soit avec l'avocat privé de son choix, soit pour demander une désignation au sein du bureau d'aide juridique et être

défendu. Le seul critère de répartition des dossiers est le principe du libre choix de l'avocat par le justiciable[208]. Pour leur permettre de poser un choix, les bureaux d'aide juridiques mettent à disposition des justiciables la liste des avocats qui fournissent des services au titre de l'aide juridique dans leur localité[209]. La répartition des dossiers est en pratique actuellement de l'ordre de 60% pour les avocats privés et 40% pour les permanents[210]. Cette répartition s'explique notamment par le nombre d'avocats privés exerçant l'aide juridique (environ 2300) par rapport aux permanents (environ 350). La Commission essaie néanmoins de tendre à un équilibre 50%-50% car c'est le maintien d'une « saine émulation » entre les deux sources d'aide juridique qui garantit sa plus grande efficacité[211]. Cet équilibre est recherché par la Commission qui veille à engager plus d'avocats permanents lorsque cela est nécessaire. La Québec a ainsi mis en place un régime de complémentarité entre les deux sources d'aide.

En Ecosse, on ne se trouve pas dans un système de complémentarité entre avocats de pratique privée et avocats permanents mais dans un système de subsidiarité où le principe demeure la fourniture de l'aide juridique *via* des avocats de pratique privée. Comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire, le recours aux cabinets d'avocats permanents vise en effet uniquement à répondre à des besoins qui ne sont pas pris en charge, ou pas adéquatement, *via* des avocats privés. En Ecosse, les justiciables s'adressent directement à un avocat[212]. La liste des avocats qui pratiquent l'aide juridique est accessible, notamment sur le site du SLAB ou de la *Law Society*. Ce sont ensuite les avocats qui vérifient les conditions d'admissibilité de leurs clients et font une demande auprès du SLAB. Ce travail d'évaluation est rémunéré comme prestation de conseil (*advice and assistance*) à un taux horaire qui varie entre 50-60 livres sterling[213]. Lorsqu'un justiciable se rend directement dans un cabinet de *public solicitors* (avocats permanents), on essaie tout d'abord de lui trouver un avocat de pratique privée. Si le dossier ne trouve pas preneur, les *public solicitors* prennent en charge le dossier[214]. De même, lorsque des avocats privés ne souhaitent pas prendre un dossier, ils peuvent renvoyer la personne vers un cabinet de *public solicitors,* si la matière concernée est traitée par ce cabinet[215]. Avant de prendre en charge le dossier, le cabinet vérifiera d'abord si un avocat privé n'est pas en mesure de s'en occuper[216].

---

[208] Voir notamment : Rapport du groupe de travail sur la révision du régime d'aide juridique au Québec, « Pour une plus grande accessibilité à la justice », 2005, p. 16, https://www.csj.qc.ca/IntranetUploads/CSJ/Francais/Fichiers/Rapport%20Moreau.pdf.

[209] Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques, 2010, http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/A-14.

[210] Entretien avec Messieurs Yvan Niquette et Richard La Charité, président et secrétaire de la Commission des services juridiques du Québec.

[211] Voir notamment, Rapport du groupe de travail sur la révision du régime d'aide juridique au Québec, « Pour une plus grande accessibilité à la justice », 2005, p.18, https://www.csj.qc.ca/IntranetUploads/CSJ/Francais/Fichiers/Rapport%20Moreau.pdf

[212]Entretien avec Lindsay Montgomery, *Chief Executive* du *Scottish Legal Aid Board* de 1999 à 2015

[213] Entretien avec Lindsay Montgomery, *Chief Executive* du *Scottish Legal Aid Board* de 1999 à 2015.

[214]Entretien avec Lindsay Montgomery, *Chief Executive* du *Scottish Legal Aid Board* de 1999 à 2015 ; ABIGAIL BREMNER, "SPICe Briefing Legal Aid", 24 août 2011, p. 24, http://www.parliament.scot/ResearchBriefingsAndFactsheets/S4/SB11-58.pdf.

[215] Entretien avec Lindsay Montgomery, *Chief Executive* du *Scottish Legal Aid Board* de 1999 à 2015 ; ABIGAIL BREMNER, "SPICe Briefing Legal Aid", 24 août 2011, p. 24, http://www.parliament.scot/ResearchBriefingsAndFactsheets/S4/SB11-58.pdf.

[216] Entretien avec Lindsay Montgomery, *Chief Executive* du *Scottish Legal Aid Board* de 1999 à 2015.

2) Particularités du système institutionnel et juridique belge

En Belgique, nous avons vu que le système *judicare* ne permet pas toujours de rencontrer suffisamment les besoins des personnes les plus vulnérables. La mise en place de cabinets d'avocats dédiés vise à rencontrer ces besoins et à agir comme une rustine sur le système actuel d'aide juridique de seconde ligne. Il ne s'agit 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 les plus vulnérables. Dans l'organisation de la coexistence entre les avocats de pratique privée et les avocats permanents, il convient d'avoir à l'esprit l'objectif de l'expérience pilote : il s'agit d'orienter les personnes les plus vulnérables vers les cabinets d'avocats dédiés.

Nous avons vu que, dans le système actuel, les justiciables accèdent à l'aide juridique de seconde ligne *via* différentes voies (la première ou deuxième ligne) mais qu'*in fine*, ce sont les BAJ qui effectuent les désignations. Ils sont seuls compétents pour y procéder. Nous avons également vu que, pour le moment, lorsqu'une personne se présente au BAJ avec un profil particulièrement difficile ou des dossiers multiples, le bureau essaie, dans la mesure du possible, de désigner un avocat qui sera en mesure de gérer la personne et de prendre en charge ses différents dossiers au sein de son cabinet.

La centralisation des désignations auprès du BAJ apparaît efficace et rationnelle. Dans ces conditions, il ne nous apparaît pas opportun de prévoir que les cabinets d'avocats dédiés puissent eux-mêmes procéder aux désignations, comme c'est le cas des bureaux d'avocats permanents au Québec. Nous proposons que les BAJ demeurent les seuls acteurs de la désignation.

Afin que les cabinets pilotes se concentrent sur la prise en charge des personnes vulnérables, il est nécessaire de déterminer des critères opérationnels et objectifs de répartition des dossiers ainsi que des procédures de renvoi spécifiques vers ces cabinets. En vue d'assurer une coexistence harmonieuse des deux systèmes et leur complémentarité, nous proposons d'adopter le critère suivant de répartition des dossiers : seuls les dossiers des personnes les plus vulnérables seront renvoyés vers les cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique. La définition retenue de ce public cible est opérationnelle : seraient ainsi seuls renvoyés vers ces cabinets les dossiers des personnes qui font face à plusieurs problèmes sociojuridiques susceptibles de les mener ou de les enfermer dans une situation d'exclusion sociale. Il s'agit en effet de dossiers qui bénéficieraient d'une approche généraliste mais également de l'aide d'assistants sociaux, notamment pour une meilleure communication et la récolte des informations relatives à la personne, ces dossiers étant particulièrement lourds à gérer et chronophage dans le cadre du système actuel d'aide juridique. Les cabinets d'avocats dédiés se verraient ainsi désignés par le BAJ pour ce type de dossiers ; sur la base de même critère, leur portefeuille de dossiers serait aussi alimenté par les associations, d'autres avocats, les maisons médicales, les organisations de première ligne.

Il sera important de veiller à ce que les justiciables ne se retrouvent pas à devoir prouver, outre leur état d'indigence, la multiplicité de leurs problèmes sociojuridiques. Ce travail de détection devra être opéré par les organismes (associations, avocats, BAJ) qui enverront des dossiers vers les cabinets dédiés.

Ce critère principal de répartition pourrait être complété par un critère géographique. En effet, pour des raisons d'accessibilité mais également parce que nous avons vu que la qualité de la défense des personnes les plus vulnérables dépend également de l'ancrage géographique et culturel de l'équipe du cabinet d'avocats dédiés sur son territoire, on pourrait prévoir que le cabinet n'intervient en principe que sur une zone géographique délimitée. Dans la première phase du projet (cabinets pilotes), l'ajout de ce critère n'est peut-être pas opportun. En toute hypothèse, il conviendrait d'apprécier ce critère avec flexibilité. Si une personne vulnérable souhaite que ses dossiers soient pris en charge par un cabinet d'avocats dédiés, on ne devrait, à notre sens, pas l'exclure par principe parce qu'elle résiderait hors du périmètre géographique de déploiement du cabinet. En effet, il se peut que cette personne puisse se déplacer facilement en voiture ou en transports en commun vers le cabinet.

A propos de l'emplacement géographique encore, nous rappelons que nous avons recommandé que les cabinets d'avocats dédiés se situent dans des zones socioéconomiquement défavorisées avec une faible offre d'aide juridique de la part d'avocats de pratique privée. Cette recommandation doit également favoriser la coexistence entre les deux systèmes d'aide juridique.

Finalement, afin d'éviter une surcharge de travail des cabinets d'avocats dédiés qui nuirait à la qualité des services offerts, il faudra sans doute établir des priorités tout en gardant une certaine flexibilité dans l'accueil des personnes, pour ne pas systématiquement refuser des dossiers qui ne répondraient pas strictement aux critères de priorité[217].

3) Recommandations

Au regard des expériences étrangères et des particularités juridiques et institutionnelles belges et afin de veiller à la complémentarité du système actuel d'aide juridique (avocats de pratique privée) avec les cabinets d'avocats dédiés (avocats permanents), nous formulons les recommandations suivantes :

- **Recommandation 8.** Les cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique visent à rencontrer les besoins des personnes les plus vulnérables qui ne sont pas suffisamment desservies dans le système actuel d'aide juridique. Ils prennent en charge les dossiers des personnes les plus vulnérables qui ne sont pas ou sont difficilement traités par les avocats dans le carcan du système de points. L'accès à l'aide juridique pour les publics vulnérables sera ainsi facilité.

- **Recommandation 9.** Nous recommandons dès lors que le critère générique de répartition des dossiers entre les avocats de pratique privée et les cabinets dédiés soit le suivant : seraient renvoyées vers les cabinets dédiés, les personnes qui font face à une multiplicité de problèmes sociojuridiques susceptibles de les entraîner ou de les enfermer dans une situation d'exclusion sociale. Au moment de la création des cabinets pilotes, il faudra définir, au niveau du bureau d'aide juridique, des critères spécifiques de répartition des dossiers (adaptés à la situation de l'arrondissement) ainsi que des procédures de renvoi. Les critères opérationnels retenus seront

[217] C'est un exercice qu'ont dû accomplir les cabinets de « *public solicitors* » en Ecosse lorsqu'ils ont fait face à une surcharge de travail. Cf. Entretien avec Lindsay Montgomery, *Chief Executive* du *Scottish Legal Aid Board* de 1999 à 2015.

appréciés avec une certaine flexibilité, en gardant en tête que l'objectif du projet doit être de favoriser la réalisation du droit à l'aide juridique des personnes les plus vulnérables.

- **Recommandation 10.** Les cabinets d'avocats dédiés ont l'obligation de prendre les dossiers qui ne trouvent pas preneur dans le système classique d'aide juridique de seconde ligne. De leur côté, les avocats de pratique privée pourront bien entendu également continuer à prendre en charge les dossiers de personnes vulnérables.

- **Recommandation 11.** Afin de garantir un travail de qualité tout en prenant en compte la question de l'efficacité économique, il conviendra de s'accorder sur le nombre de cas qui devront être pris en charge par les cabinets d'avocats dédiés. L'étude sur la faisabilité économique contient des premières recommandations à ce propos.

3.4.3. Protéger le libre choix de l'avocat par le justiciable

Des avocats s'interrogent à propos des implications du projet sur le principe du libre choix de l'avocat. Après nous être penchées sur les expériences étrangères de systèmes mixtes d'aide juridique (1) et avoir épinglé les spécificités du contexte belge (2), nous expliquons que le projet, tel qu'il est pensé, n'a aucune incidence sur ce principe qui est, bien entendu, maintenu et garanti (3).

1) Expériences à l'étranger

Au Québec, lorsqu'un justiciable se rend dans un bureau d'avocats permanents local, la première question qui lui est posée est « Avez-vous choisi un avocat ? »[218]. Si ce n'est pas le cas et que le justiciable souhaite un avocat privé, on lui remet la liste des avocats privés exerçant au titre de l'aide juridique dans sa localité[219]. Si le justiciable ne désire pas choisir d'avocat, le cabinet d'avocats permanents est alors désigné dans son ensemble[220]. Le libre choix de l'avocat est ainsi garanti.

Nous avons vu qu'en Ecosse, les justiciables s'adressent directement à un avocat[221]. Il n'y a pas de système de désignation par le SLAB. La liste des avocats qui pratiquent l'aide juridique est accessible, notamment sur le site du SLAB ou de la *Law Society*. Ce système préserve le libre choix de l'avocat.

[218] Entretien avec Messieurs Yvan Niquette et Richard La Charité, président et secrétaire de la Commission des services juridiques du Québec.
[219] Entretien avec Lindsay Montgomery, *Chief Executive* du *Scottish Legal Aid Board* de 1999 à 2015.
[220] Entretien avec Messieurs Yvan Niquette et Richard La Charité, président et secrétaire de la Commission des services juridiques du Québec.
[221] Entretien avec Lindsay Montgomery, *Chief Executive* du *Scottish Legal Aid Board* de 1999 à 2015.

Dans les deux juridictions, la seule limite au choix de l'avocat a trait à la déontologie commune des avocats privés et permanents, et notamment aux règles relatives aux conflits d'intérêts[222].

2) Particularités du système institutionnel et juridique belge

En Belgique, les justiciables ont la liberté de choisir leur avocat, en ce compris dans le cadre de l'aide juridique. Dans le système actuel, les justiciables peuvent ainsi choisir un avocat dans la liste des avocats pratiquant l'aide juridique. A défaut, c'est le BAJ qui procédera à ce choix, suivant différents critères, selon les barreaux.

Dans le cadre du projet pilote, le principe du libre choix de l'avocat ne change pas.

Les justiciables qui entrent dans les conditions de l'aide juridique peuvent choisir un avocat inscrit sur la liste des avocats volontaires. Sur cette liste, figurent non seulement les avocats de pratique privée mais également les avocats permanents travaillant dans les cabinets dédiés. Les justiciables qui auraient connaissance de l'existence d'un cabinet d'avocats dédiés peuvent également demander à ce que son cas soit renvoyé vers ce cabinet. Lorsqu'une personne ne choisit pas d'avocat, le BAJ la renvoie, en fonction de ses besoins, vers un avocat de la liste des volontaires (désignation d'un avocat par affaire) ou vers un cabinet d'avocats dédiés (désignation du cabinet pour l'ensemble des problèmes sociojuridiques de la personne).

A terme, il n'est pas exclu que les personnes vulnérables se rendent directement dans les cabinets d'avocats dédiés sur les conseils d'organisations de première ligne notamment ou d'autres avocats. Si la personne présente les critères de vulnérabilité pour être prise en charge par le cabinet, ce dernier demandera sa désignation au BAJ.

3) Recommandation

Le projet des cabinets pilotes d'avocats dédiés à l'aide juridique, tel qu'il a été pensé, n'a aucun impact sur le principe du libre choix de l'avocat :

Recommandation 12. Le principe du libre choix de l'avocat est maintenu. Le justiciable qui entre dans les conditions de l'aide juridique peut choisir un avocat inscrit sur la liste des avocats volontaires. S'il n'en connaît pas ou ne souhaite pas poser de choix, il peut demander qu'un avocat soit désigné par le bureau d'aide juridique. Il est alors renvoyé vers un avocat de pratique privée ou vers un cabinet d'avocats dédiés, en fonction du type de dossier.

3.4.4. L'articulation entre l'aide juridique de première ligne et les services offerts dans les cabinets d'avocats dédiés

[222] Entretien avec Messieurs Yvan Niquette et Richard La Charité, président et secrétaire de la Commission des services juridiques du Québec ; Entretien avec Lindsay Montgomery, *Chief Executive* du *Scottish Legal Aid Board* de 1999 à 2015.

Dès lors que les cabinets d'avocats dédiés sont appelés à travailler avec des assistants sociaux et à développer une approche préventive des problèmes sociojuridiques, se pose la question de l'extension de la palette de services qu'ils prodigueront. On peut notamment se demander s'ils vont déployer leurs services sur la première ligne, au-delà de la deuxième ligne. Après nous être penchées sur les expériences étrangères de systèmes mixtes d'aide juridique (1) et avoir épinglé les spécificités du contexte belge (2), nous formulons des recommandations à ce propos (3).

1) Expériences à l'étranger

Au Québec, seuls les avocats peuvent fournir un avis juridique. Les associations de première ligne et les centres de justice de proximité se chargent d'orienter les personnes vers des services appropriés, en ce compris les avocats. Les avocats sont rémunérés au titre de l'aide juridique pour toutes consultations et avis qu'ils sont les seuls à pouvoir offrir[223].

En Ecosse, la première ligne est davantage prestée par le *advice sector*, c'est-à-dire des associations (par exemple les *Citizens Advice* ou *Money Advice*). Les avocats peuvent également prester des services de *« advice and assistance »* qui sont rémunérés différemment de l'aide juridique de deuxième ligne (*legal aid*)[224]. *« Advice and assistance »* inclut des prestations telles que la consultation, la négociation avec l'adversaire ou une administration, la rédaction de lettres[225] - soit tant des prestations qui relèvent de la première que de la seconde ligne au sens belge de ces termes -. Ce travail est rémunéré à un taux horaire qui varie entre 50-60 livres sterling[226]. Les avocats privés et publics renvoient des cas de conseil vers le monde associatif pour les questions qui relèvent davantage de leurs compétence, et vice-versa[227]. Lorsqu'un avocat commence par aider un justiciable dans le cadre de *« advice and assistance »* (première ligne en Belgique), il peut continuer à suivre son dossier, qui se transformerait en litige, et demander une rémunération au titre de *« legal aid »*, qui correspond à la deuxième ligne chez nous[228].

2) Particularités du système institutionnel et juridique belge

Nous avons rappelé au point 1.3.1. de l'introduction que l'aide juridique de première ligne et l'aide juridique de seconde ligne se distinguent sur quatre plans en Belgique : l'objet des prestations, les conditions d'accès, les prestataires habilités à les délivrer et le niveau de pouvoir compétent pour légiférer en la matière. Pour rappel, les avocats peuvent prester dans le cadre de la première ligne ainsi que dans la seconde ligne ; pour cette dernière, ils jouissent d'un monopole. Si les avocats peuvent effectuer des prestations aussi bien dans le cadre de la première que de la seconde ligne, il leur est interdit, à la différence de ce qui se passe en Ecosse, d'accorder une aide juridique de deuxième ligne dans les affaires pour lesquelles ils

[223] Entretien avec Messieurs Yvan Niquette et Richard La Charité, président et secrétaire de la Commission des services juridiques du Québec.
[224] Legal Aid (Scotland) Act 1986, Part II, https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/47/contents.
[224] https://www.slab.org.uk/about-us/who-we-are/board/members/index.html?page=1.
[225] Entretien avec Lindsay Montgomery, *Chief Executive* du *Scottish Legal Aid Board* de 1999 à 2015.
[226] Entretien avec Lindsay Montgomery, *Chief Executive* du *Scottish Legal Aid Board* de 1999 à 2015.
[227] Entretien avec Lindsay Montgomery, *Chief Executive* du *Scottish Legal Aid Board* de 1999 à 2015.
[228] Entretien avec Lindsay Montgomery, *Chief Executive* du *Scottish Legal Aid Board* de 1999 à 2015.

sont intervenus au titre de l'aide juridique de première ligne (article 508/12 du Code judiciaire). Il s'agit d'un obstacle juridique de taille au déploiement des cabinets sur la première et la deuxième ligne : pour que le cabinet puisse suivre une personne de la première à la seconde ligne, il faudrait réformer le Code judiciaire… A ce premier obstacle, s'en ajoutent d'autres : les conditions d'accès varient entre la première et la seconde ligne, ainsi que les sources de financement public.

Nous avons en revanche mis en évidence que l'objet des prestations de la première ligne et de la seconde ligne se recoupent partiellement. Les avocats peuvent prodiguer des conseils et remettre des avis écrits dans le cadre de la seconde ligne.

Au regard des dispositions organisant la distinction entre la première et la seconde ligne de l'aide juridique, nous suggérons que les cabinets dédiés se consacrent exclusivement à l'aide juridique de deuxième ligne dans toute sa palette de services, en ce compris certaines prestations hors contentieux et préventives.

Ce choix nous apparaît par ailleurs en adéquation avec l'objectif du projet pilote des cabinets dédiés qui n'est pas de faire double emploi avec les associations de première ligne et autres organismes sociaux et médicaux mais bien de créer des partenariats solides avec celles-ci, au bénéfice des justiciables les plus vulnérables.

3) Recommandations

Au regard des expériences étrangères et des particularités juridiques et institutionnelles belges concernant la distinction entre l'aide juridique de première ligne et l'aide juridique de seconde ligne, nous formulons la recommandation suivante :

- **Recommandation 13.** Les cabinets d'avocats dédiés prodiguent uniquement des prestations de seconde ligne, lesquelles incluent un volet préventif. Même si les cabinets se déploient sur la seconde ligne, il ne semble *a priori* pas exclu, en tout cas dans le cadre d'un projet pilote, qu'un financement complémentaire au financement fédéral (compétent pour l'aide juridique de deuxième ligne) soit demandé aux communautés (compétentes en matière d'aide juridique de première ligne) vu l'approche globale et préventive qu'ils proposent, par exemple pour financer la rémunération des assistants sociaux.
- **Recommandation 14.** Même si les cabinets se déploient sur la seconde ligne, il ne semble *a priori* pas exclu, en tout cas dans le cadre d'un projet pilote, qu'un financement complémentaire au financement fédéral (compétent pour l'aide juridique de deuxième ligne) soit demandé aux communautés (compétentes en matière d'aide juridique de première ligne) vu l'approche globale et préventive qu'ils proposent, par exemple pour financer la rémunération des assistants sociaux.

3.4.5. La collaboration entre avocats et personnes issues d'autres professions au sein des cabinets dédiés

Un dernier volet de préoccupations concerne le travail en équipe pluridisciplinaire et la collaboration entre avocats et assistants sociaux. Après nous être penchées sur les expériences étrangères (1) et avoir épinglé les spécificités du contexte belge (2), des recommandations sont avancées (3).

1) Expériences à l'étranger et dans les maisons médicales

Au Québec et en Ecosse, les cabinets d'avocats permanents n'incluent pas de personnel issu d'autres professions. Ces cabinets travaillent cependant davantage avec le monde associatif et médical (notamment dans le domaine de la santé mentale) que les avocats privés[229]. Au Québec, la collaboration et l'engagement avec la communauté locale sont fortement encouragés ; les avocats permanents intègrent les conseils d'administrations d'associations locales et participent à la vie de la communauté[230]. Ils ont des liens forts avec le milieu associatif et font appel aux associations pour assister leurs clients avant et après la clôture de leurs dossiers. Selon le président de la Commission d'aide juridique du Québec, les avocats permanents n'ont pas à faire « la course aux honoraires » et ont ainsi plus d'espace pour prendre en charge leurs clients dans leur globalité, en faisant appel à des intervenants extérieurs non juristes[231]. En Ecosse, le SLAB essaie de rendre le système d'aide dans son ensemble « plus holistique » en facilitant les renvois et échanges entre le *advice sector* et les avocats publics et privés[232]. Il semble que les *public solicitors* font plus appel au monde associatif pour leurs clients car ils voient davantage leur rôle sous un angle « social » que les avocats privés[233].

Les deux cas d'étude d'approches holistiques, *Bronx Defenders* et les maisons médicales, sont en revanche des exemples d'organisations pluridisciplinaires. Les maisons médicales ont beaucoup réfléchi aux questions suscitées par la collaboration entre différentes professions, notamment au niveau du secret professionnel. Nous y revenons juste un peu plus loin.

2) Particularités du système institutionnel et juridique belge

Les équipes des cabinets dédies comprennent, en fonction des besoins propres à chacune de ces structures, des assistants sociaux, un assistant administratif et éventuellement des psychologues. Des partenariats externes peuvent également être envisagés avec des maisons médicales, des hôpitaux, des maisons d'accueil, des associations de première ligne sociale et juridique, etc.

Le travail en commun avec des assistants sociaux et éventuellement des psychologues ou d'autres membres du corps médical pose la question du secret professionnel. Suivant la

[229] Entretien avec Messieurs Yvan Niquette et Richard La Charité, président et secrétaire de la Commission des services juridiques du Québec.; Entretien avec Lindsay Montgomery, *Chief Executive* du *Scottish Legal Aid Board* de 1999 à 2015.
[230] Entretien avec Messieurs Yvan Niquette et Richard La Charité, président et secrétaire de la Commission des services juridiques du Québec.
[231] Entretien avec Messieurs Yvan Niquette et Richard La Charité, président et secrétaire de la Commission des services juridiques du Québec.
[232] Entretien avec Lindsay Montgomery, *Chief Executive* du *Scottish Legal Aid Board* de 1999 à 2015.
[233] Entretien avec Lindsay Montgomery, *Chief Executive* du *Scottish Legal Aid Board* de 1999 à 2015.

théorie du secret partagé, les avocats sont autorisés à partager les secrets qu'ils ont reçus avec leurs collaborateurs ainsi qu'avec leur secrétariat, dans la mesure où le partage du secret est nécessaire à l'exercice de leur mission[234]. *A fortiori*, les avocats peuvent donc, dans les mêmes conditions, partager le secret avec les assistants sociaux et psychologues qui font partie de leur équipe, puisque ces professionnels sont également tenus par le secret professionnel.

La question est plus complexe lorsqu'il s'agit de collaborer avec des associations extérieures. Elle se pose également aux avocats de pratique privée mais se posera probablement de façon accrue aux cabinets d'avocats dédiés puisqu'ils sont appelés à nouer des liens étroits avec le tissu associatif local. Cette question a amené la doctrine à préciser la condition du secret partagé : il est autorisé dans la mesure où il est nécessaire à l'exercice de la mission « commune »[235]. La notion de « mission commune » permet de distinguer le partage de secrets entre professionnels au sein d'une même équipe et le partage avec des professionnels dans le cadre de collaborations externes. Ainsi, la mission de l'assistant social d'un cabinet d'avocats dédiés est clairement l'accompagnement et le soutien du justiciable. En revanche, l'assistante sociale d'un CPAS n'a pas pour unique fonction l'accompagnement ; elle doit aussi exercer une mission de contrôle et vérifier si les conditions d'octroi de l'aide sociale sont bien remplies. Les missions ne sont donc pas tout à fait communes et les équipes des cabinets dédiés devront être attentifs à cette réalité et en tenir avant de partager une information avec un intervenant extérieur.

Il est nécessaire, en tout état de cause, d'informer le client de la possibilité de la levée partielle du secret dans le cadre du travail en équipe au sein du cabinet et éventuellement à l'extérieur, et d'obtenir son accord. Il faudra également veiller à ce que le partage des informations se fasse dans l'intérêt du client et qu'il soit strictement nécessaire à l'exercice de sa défense.

Enfin en ce qui concerne le partage des prestations, il est évident que les assistants sociaux et les psychologies membres de l'équipe ne pourront, en aucun cas, exercer des prestations propres à la profession d'avocat, ou nécessitant des compétences juridiques.

3) Recommandations

Au regard des expériences étrangères et du contexte belge, nous formulons les recommandations suivantes :

- **Recommandation 14.** Les assistants sociaux n'effectuent en aucune manière des prestations d'aide juridique de première ou de seconde ligne. Leurs prestations de soutien et d'accompagnement psycho-social permettent d'améliorer la qualité de la communication et du suivi, au final, de l'aide juridique de seconde ligne fournie par les avocats.

[234] Cass., 20 février 1905, *Pas.,* I, p. 141 ; E. REUMONT, « De la confidence », *J.T.*, 1966, p. 238 ; P. HENRY, *Le secret professionnel de l'avocat*, Centre de formation professionnelle des Barreaux de Liège, Verviers et Eupen, Année judiciaire 2014-2015, p. 11.

[235] T. MOREAU, « Le partage du secret professionnel : quelques balises pour des contours juridiques incertains », Journal du droit des jeunes, 1999, n° 189, pp. 8-14.

- **Recommandation 15.** L'aide d'un assistant social ou d'un autre intervenant ne pourra être imposée au justiciable. Il faudra en outre veiller à ce qu'un engagement de confidentialité soit souscrit par les assistants sociaux travaillant au sein du cabinet, pour le cas où leur obligation légale de secret n'aurait pas la même intensité que celle du secret professionnel des avocats. Le partage d'informations est enfin limité à ce qui strictement nécessaire à la réalisation de la mission d'accompagnement sociojuridique et de défense des clients.

3.5. Conclusions intermédiaires

Le projet trouve tout d'abord son inspiration dans **l'approche holistique** suivant le vocabulaire anglo-saxon, laquelle implique, en matière d'aide juridique, d'aborder la personne dans sa globalité en vue d'apporter une réponse complète aux différents problèmes sociojuridiques qu'elle rencontre. Elle se caractérise par la mise en place d'un service intégré et global (un *service hub* ou *one-stop shop* en anglais), le travail en équipe pluridisciplinaire avec une collaboration entre avocats et assistants sociaux, un ancrage géographique et culturel dans la communauté desservie, et l'offre d'une large palette de services préventifs et curatifs.

Le projet s'inspire également **des systèmes dits mixtes d'aide juridique**, qui constituent une des quatre grandes formes d'organisation d'aide juridique de seconde ligne identifiée dans la littérature.

Le modèle d'aide juridique mixte est vu comme optimisant les forces de chacun des deux modèles traditionnels, soit le système dit de *judicare* (avocats de pratique privée) et le système des avocats permanents, et minimisant leurs faiblesses. Grâce à la variété des prestataires et à sa flexibilité, il permet d'augmenter l'accès à la justice et de répondre à une grande variété de besoins. Dans ce modèle, le système *judicare* est complété par le système des avocats permanents en vue 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 dossiers et les justiciables qui ne trouvent pas preneur, du moins pas de manière satisfaisante, dans le système privé.

Le système des avocats permanents est la forme d'organisation la plus adaptée pour permettre le développement d'une approche globale des problèmes multiples rencontrés par les personnes les plus vulnérables. A la différence du système *judicare* qui se caractérise par son approche prioritairement curative et individuelle, le système d'avocats permanents développe une approche préventive et systémique.

Au regard de ces considérations, nous préconisons de compléter le système actuel d'aide juridique (*judicare*) par la mise en place de cabinets d'avocats dédiés (sur le modèle des avocats permanents), dans un premier temps dans le cadre d'une expérience-pilote, qui développeront une approche globale afin de répondre aux besoins spécifiques des

personnes les plus vulnérables et d'améliorer ainsi l'effectivité de leur droit à l'aide juridique.

En examinant ses sources d'inspiration, tout en prenant en compte les spécificités du contexte institutionnel et législatif belge, nous avons pu formuler une série de recommandations visant à l'opérationnalisation. Celles-ci sont reprises dans les conclusions générales de l'étude au point 4.3.

4. Conclusions générales

4.1. Rappel des objectifs de l'étude

L'étude poursuivait deux objectifs.

Le premier était de vérifier et, le cas échéant, d'étayer, sur un plan scientifique, le constat, fondateur du projet, suivant lequel le système actuel d'aide juridique de deuxième ligne ne rencontre pas suffisamment, à tout le moins dans certains arrondissements, les besoins particuliers des personnes les plus vulnérables, que ce soit sur le plan de l'accès à l'aide juridique ou au niveau des services qui leur sont offerts.

Si le constat était confirmé, le second objectif consistait à formuler des recommandations concrètes quant à l'opérationnalisation du projet pilote en vue de répondre au mieux à l'objectif poursuivi, à savoir l'amélioration de la réalisation du droit à l'aide juridique des plus vulnérables, tout en prenant en compte et en répondant aux préoccupations soulevées par les acteurs de l'aide juridique (indépendance de l'avocat, libre choix de l'avocat, concurrence entre avocats pratiquant l'aide juridique, articulation entre la première et la deuxième ligne, collaboration avec les professions non juridiques).

4.2. Principaux résultats de l'étude

L'étude a tout d'abord confirmé qu'une frange des bénéficiaires de l'aide juridique de seconde ligne fait face à plusieurs problèmes sociojuridiques qui sont souvent entremêlés et les enferment ou risquent de les entraîner dans une situation d'exclusion sociale. L'analyse statistique de la banque de données du *FrontBAJ* conforte les témoignages récoltés lors des tables rondes avec les différents intervenants de l'aide juridique et le phénomène des multi problèmes : sur les dossiers clôturés entre 2015 et 2017 (trois années), 11,6 pourcents des bénéficiaires de l'aide juridique ont eu plus d'un dossier clôturé (voir *supra*, 1.4. Les personnes les plus vulnérables).

L'étude confirme ensuite le constat, fondateur du projet pilote, que le système actuel d'aide juridique de deuxième ligne ne rencontre pas suffisamment, à tout le moins dans certains arrondissements, les besoins particuliers des personnes les plus vulnérables, que ce soit sur le plan de l'accès à l'aide juridique ou au niveau des services qui leur sont offerts. Elle identifie les difficultés principales auxquelles fait face ce public ainsi que les facteurs principaux qui permettent d'expliquer ces difficultés (voir *supra*, 2.4. Conclusions intermédiaires).

L'étude propose finalement une solution créative et unique aux problématiques d'accès et d'offre en matière d'aide juridique pour les publics les plus vulnérables. Le projet pilote de cabinet d'avocats dédiés a pour objectif d'agir comme une « rustine » pour remédier aux difficultés rencontrées par une population spécifique, les personnes les plus vulnérables, dans le système d'aide juridique tel qu'il est actuellement organisé. Ces propositions ont comme point de départ le justiciable vulnérable et la spécificité de sa situation face à de multiples problèmes sociojuridiques. Elles visent à répondre efficacement aux difficultés spécifiques

rencontrées par ces justiciables en vue d'améliorer leur droit à l'aide juridique et la réalisation, en aval, de tous les droits qui découlent d'une assistance juridique ciblée et adaptée. Dans le même temps, elles veillent à ce que le projet s'articule correctement avec le système actuel d'aide juridique et répondent aux préoccupations soulevées par les acteurs de l'aide juridique.

4.3. Synthèse des recommandations

Pour que le projet de cabinets d'avocats dédiés présente les meilleures perspectives d'amélioration de l'accès et de la qualité de l'aide juridique de deuxième ligne à destination des personnes les plus vulnérables, nous formulons les recommandations suivantes :

1) Les cabinets pilotes sont composés d'équipes pluridisciplinaires comprenant des avocats, des assistants sociaux et des assistants administratifs. Les assistants sociaux contribuent à lever la crainte culturelle ressentie à l'égard de l'avocat et à faciliter la communication entre le client et l'avocat, afin d'améliorer la défense en justice du premier. Ils accompagnent les clients dans la récolte des documents nécessaires à l'obtention de l'aide juridique, voire les récoltent eux-mêmes sur la base d'un mandat, et ce afin de décharger l'avocat et d'éviter le découragement des justiciables lié à la complexité et à la lourdeur des démarches à accomplir.

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 (en particulier, droit des biens, droit de la famille, droit pénal, droit des étrangers, droit social et droit du surendettement), afin de pouvoir offrir une stratégie globale de sortie de crise à ses clients. Les matières prises en charge dans le cabinet seront déterminées en fonction des besoins de la population desservie.

3) Les cabinets pilotes sont implantés dans un arrondissement où un besoin particulier a été identifié. Ils sont géographiquement et socialement proches de leur public. Ils sont ancrés dans leur territoire, en contact régulier avec les associations locales de lutte contre la pauvreté et les maisons médicales. En contact avec le milieu associatif et développant une connaissance approfondie des problématiques rencontrées par les personnes les plus vulnérables, ils contribuent à la défense des droits des personnes les plus vulnérables en général et au-delà des situations individuelles.

4) Ils 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. On évite ainsi le découragement lié à la fragmentation et à la spécialisation de l'aide juridique.

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 de développer une clientèle privée. Nous recommandons dès lors qu'ils jouissent du statut de salarié. Libérés de la nomenclature, ils peuvent passer le temps nécessaire au décodage des demandes du client et à la prévention des problèmes juridiques.

6) Les cabinets partagent leurs connaissances en droit des personnes vulnérables et en matière d'aide juridique avec les autres prestataires de l'aide juridique et sociale (avocats, associations de première ligne et de défense des personnes vulnérables) et contribuent ainsi à l'amélioration de la qualité de l'aide juridique. Ils organisent des formations et développent des outils tels que des « cartes sociales » des services juridiques et sociaux offerts dans leur arrondissement et des protocoles de renvois et de suivi efficaces.

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 énoncera leurs traits caractéristiques (cf. les 6 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 5 ans. Au contrôle qualité opéré par les BAJ, s'ajoutera ainsi une évaluation de la qualité des prestations au regard d'autres critères découlant du modèle holistique. 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).

La seconde série de recommandations vise à prendre en compte les préoccupations légitimes soulevées par les parties prenantes au système d'aide juridique actuel (indépendance des avocats travaillant dans les cabinets dédiés à l'aide juridique, libre choix de l'avocat, concurrence entre avocats pratiquant l'aide juridique, articulation entre la première et la deuxième ligne, collaboration avec les professions non juridiques). Nous proposons des garde-fous pour répondre à chacune de ses préoccupations :

Indépendance des cabinets et de leurs avocats

1) 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.

2) 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.

3) 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 de 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, 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 en tout cas pas toutes, avoir une voix délibérative. La formule du comité d'accompagnement pourrait également être envisagée.

4) Le financement du cabinet est prévu sur plusieurs années pour éviter des pressions financières de la part de l'Etat.

5) Le statut de travailleur salarié n'a aucune influence sur l'indépendance intellectuelle des avocats. Le statut de travailleur salarié n'empêche en effet pas de réfléchir seul et d'agir en âme et conscience, de façon indépendante (exemple des médecins salariés, des professeurs d'université, etc.). Il assure en revanche une plus grande sécurité économique aux avocats, et, partant, une plus grande indépendance.

6) 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.

7) Le contrôle de la qualité des prestations délivrées par les cabinets est assuré, comme pour les autres avocats pratiquant l'aide juridique, par les BAJ. 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.

Coexistence et risque de concurrence entre le système actuel d'aide juridique (avocats de pratique privée) avec les cabinets d'avocats dédiés (avocats permanents)

8) Les cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique visent à rencontrer les besoins des personnes les plus vulnérables qui ne sont pas suffisamment desservies dans le système actuel d'aide juridique. Ils prennent en charge les dossiers des personnes les plus vulnérables qui ne sont pas ou sont difficilement traités par les avocats dans le carcan du système de points. L'accès à l'aide juridique pour les publics vulnérables sera ainsi facilité.

9) Nous recommandons dès lors que le critère générique de répartition des dossiers entre les avocats de pratique privée et les cabinets dédiés soit le suivant : seraient renvoyées vers les cabinets dédiés, les personnes qui font face à une multiplicité de problèmes sociojuridiques susceptibles de les entraîner ou de les enfermer dans une situation d'exclusion sociale. Au moment de la création des cabinets pilotes, il faudra définir, au niveau du bureau d'aide juridique, des critères spécifiques de répartition des dossiers (adaptés à la situation de l'arrondissement) ainsi que des procédures de renvoi. Les critères opérationnels retenus seront appréciés avec une certaine flexibilité, en gardant en tête que l'objectif du projet doit être de favoriser la réalisation du droit à l'aide juridique des personnes les plus vulnérables.

10) Les cabinets d'avocats dédiés ont l'obligation de prendre les dossiers qui ne trouvent pas preneur dans le système classique d'aide juridique de seconde ligne. De leur côté, les avocats de pratique privée pourront bien entendu également continuer à prendre en charge les dossiers de personnes vulnérables.

11) Afin de garantir un travail de qualité tout en prenant en compte la question de l'efficacité économique, il conviendra de s'accorder sur le nombre de cas qui devront être pris en charge par les cabinets d'avocats dédiés. L'étude sur la faisabilité économique contient des premières recommandations à ce propos.

Libre choix de l'avocat

12) Le principe du libre choix de l'avocat est maintenu. Le justiciable qui entre dans les conditions de l'aide juridique peut choisir un avocat inscrit sur la liste des avocats volontaires. S'il n'en connaît pas, il peut demander qu'un avocat soit désigné par le bureau d'aide juridique. Il est alors renvoyé vers un avocat de pratique privée ou vers un cabinet d'avocats dédiés, en fonction du type de dossier.

Articulation entre la première ligne et les services offerts dans les cabinets d'avocats dédiés

13) Les cabinets d'avocats dédiés se consacrent exclusivement à l'aide juridique de deuxième ligne dans toute sa palette de services, en ce compris certaines prestations hors contentieux et préventives. Plusieurs obstacles juridiques s'opposent en effet à ce que les cabinets offrent également une aide juridique de première ligne aux personnes les plus vulnérables, notamment l'article 508/12 du Code judiciaire qui interdit aux avocats d'accorder une aide juridique de deuxième ligne dans les affaires pour lesquelles ils sont intervenus au titre de l'aide juridique de première ligne.
14) Même si les cabinets se déploient sur la seconde ligne, il ne semble *a priori* pas exclu, en tout cas dans le cadre d'un projet pilote, qu'un financement complémentaire au financement fédéral (compétent pour l'aide juridique de deuxième ligne) soit demandé aux communautés (compétentes en matière d'aide juridique de première ligne) vu l'approche globale et préventive qu'ils proposent, par exemple pour financer la rémunération des assistants sociaux.

Collaboration avec les professions non juridiques

15) Les assistants sociaux n'effectuent en aucune manière des prestations de première ligne, ni, évidemment des prestations d'aide juridique de seconde ligne. Leurs prestations de soutien et d'accompagnement psycho-social permettent d'améliorer la qualité de la communication et du suivi, au final, de l'aide juridique de seconde ligne fournie par les avocats.

16) L'aide d'un assistant social ou d'un autre intervenant ne pourra être imposée au justiciable. Il faudra en outre veiller à ce qu'un engagement de confidentialité soit souscrit par les assistants sociaux travaillant au sein du cabinet, pour le cas où leur obligation légale de secret n'aurait pas la même intensité que celle du secret professionnel des avocats. Le partage d'informations est enfin limité à ce qui strictement nécessaire à la réalisation de la mission d'accompagnement sociojuridique et de défense des clients.

Annexe 1. Pourcentage des multi-clôtures sur l'ensemble des dossiers clôturés entre 2015 et 2017 (3 exercices)

FAMILLE	34.261	
ETRANGERS	39.996	
COMMERCIAL	656	
CIVIL	1.925	
BIENS	11.239	
ADMINISTRATIF	1.299	
Total une désignation	140.815	
Total général	159.352	
Total multi-clôtures	18.537	11,6%

Annexe 2. Pourcentage des différentes combinaisons de matières pour les multi-clôtures

Dossiers	% total multi	Administratif	Biens	Civil	Commercial	Etrangers	Famille	Fiscal	Malades mentaux	Non précisé	Pénal	Resp. civile	Roulage	Social	Surendettement
2.173	11,7%						1				1				
1.980	10,7%		1				1								
1.009	5,4%						1								1
921	5,0%					1								1	
738	4,0%		1								1				
674	3,6%					1					1				
622	3,4%						1							1	
603	3,3%					1	1								
542	2,9%										1		1		
431	2,3%		1												1
407	2,2%		1											1	
369	2,0%			1			1								
363	2,0%										1			1	
349	1,9%								1		1				
337	1,8%										1				1
302	1,6%		1				1				1				
267	1,4%			1							1				
253	1,4%						1						1		
209	1,1%		1			1									
188	1,0%		1				1								1
180	1,0%		1	1											
12.917	69,7%														
Le reste (moins de 1%) :	30,3%														

Table des matières

Remerciements 3
Sommaire 4
1. Introduction 5
1.1. Les rétroactes : le projet pilote de cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique 5
1.2. L'objet et la structure de l'étude 6
1.3. Le système actuel de l'aide juridique de deuxième ligne 7
1.3.1. Rappel de la distinction entre la première et la deuxième ligne 7
1) L'objet des prestations 7
2) Les conditions d'accès 8
3) Le niveau de pouvoir compétent 8
4) Les prestataires 9
1.3.2. Le fonctionnement de l'aide juridique de deuxième ligne 10
1.3.3. Les voies d'accès à l'aide juridique de deuxième ligne 11
1.4. Les personnes les plus vulnérables 12
2. Le système d'aide juridique de seconde ligne ne rencontre pas toujours suffisamment les besoins des personnes les plus vulnérables : vérification du constat 14
2.1. Méthodologie 14
2.1.1. Analyse qualitative 15
2.1.2. Revue de la littérature et tables rondes 16
2.1.3. Données informatiques et statistiques du *FrontBAJ* 17
2.2. L'accès à l'aide juridique de seconde ligne 18
2.2.1. Constat : des difficultés d'accès des personnes vulnérables à l'aide juridique de seconde ligne 18
2.2.2. Facteurs explicatifs 19
1) La non-conceptualisation d'un problème en termes juridiques 20
2) La réticence à revendiquer ses droits 21
3) La crainte culturelle de l'avocat et les incompréhensions 22
4) Le manque d'informations sur le droit à l'aide juridique 22
5) La fragmentation de l'offre d'aide juridique 23
6) La spécialisation de l'offre d'aide juridique 24
7) La localisation de l'offre d'aide juridique 25

8) Les complexités et lourdeurs administratives de la procédure de demande de désignation 26

9) Le système de rémunération des avocats par points 27

10) L'absence d'organisation structurelle de la collaboration entre les avocats et le milieu associatif 28

2.3. Les services offerts dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne 29

2.3.1. Constats : les difficultés principales rencontrées par les personnes les plus vulnérables 29

1) La distance culturelle entre l'avocat et les clients les plus vulnérables 29

2) *La segmentation du traitement des problèmes sociojuridiques* 31

3) La concentration des services sur le volet contentieux 32

2.3.2. Facteurs explicatifs 34

1) L'absence d'organisation structurelle de la collaboration entre avocats et assistants sociaux 34

2) *Les lacunes dans la formation des avocats à la communication avec les publics vulnérables* 35

3) Le système de désignation d'un avocat par affaire 36

4) L'indemnisation des avocats via le système de points 37

2.4. Conclusions intermédiaires 39

2.4.1. Confirmation du constat 40

2.4.2. Identification de facteurs explicatifs 40

3. L'opérationnalisation du projet pilote de cabinets dédiés à l'aide juridique : formulation de recommandations 44

3.1. Méthodologie 44

3.1.1. Approche de droit comparé 45

3.1.2. Revue de littérature internationale et comparée et sélection de cas 46

3.2. Les sources d'inspiration 46

3.2.1. L'approche holistique des personnes en situation de vulnérabilité 47

1) Définition de l'approche holistique 47

2) Cas d'étude : les Bronx defenders et les maisons médicales 49

3) Les caractéristiques de l'approche 51

3.2.2. Les systèmes mixtes d'aide juridique 59

1) Préalable : les différentes formes d'organisation de l'aide juridique de seconde ligne 59

2) Cas d'étude : le Québec et l'Ecosse 63

3) Les caractéristiques des systèmes d'aide juridique mixte 65

3.3. Recommandations afin que le projet réponde au mieux aux besoins des personnes les plus vulnérables 69

3.4. Recommandations en vue de répondre aux préoccupations des acteurs de l'aide juridique 74

3.4.1. Garantir l'indépendance des avocats travaillant dans les cabinets dédiés 75

1) Expériences à l'étranger 75

2) Particularités du système institutionnel et juridique belge 77

3) Recommandations 79

3.4.2. La coexistence du système d'aide juridique assuré par des avocats de pratique libérale et du système des cabinets d'avocats dédiés, ... 80

1) Expériences à l'étranger 80

2) Particularités du système institutionnel et juridique belge 82

3) Recommandations 83

3.4.3. Protéger le libre choix de l'avocat par le justiciable 84

1) Expériences à l'étranger 84

2) Particularités du système institutionnel et juridique belge 85

3) Recommandation 85

3.4.4. L'articulation entre l'aide juridique de première ligne et les services offerts dans les cabinets d'avocats dédiés 85

1) Expériences à l'étranger 86

2) Particularités du système institutionnel et juridique belge 86

3) Recommandations 87

3.4.5. La collaboration entre avocats et personnes issues d'autres professions au sein des cabinets dédiés 87

1) Expériences à l'étranger et dans les maisons médicales 88

Les deux cas d'étude d'approches holistiques, *Bronx Defenders* et les maisons médicales, sont en revanche des exemples d'organisations pluridisciplinaires. Les maisons médicales ont beaucoup réfléchi aux questions suscitées par la collaboration entre différentes professions, notamment au niveau du secret professionnel. Nous y revenons juste après. 88

2) Particularités du système institutionnel et juridique belge 88

3) Recommandations 89

3.5. Conclusions intermédiaires 90

4. Conclusions générales 92

4.1. Rappel des objectifs de l'étude 92

4.2. Principaux résultats de l'étude 92

4.3. Synthèse des recommandations 93

Annexe 1. Pourcentage des multi-clôtures sur l'ensemble des dossiers clôturés entre 2015 et 2017 (3 exercices)..... 97
Annexe 2. Pourcentage des différentes combinaisons de matières pour les multi-clôtures.. 98
Table des matières 99