

# L'assurance protection juridique : un meilleur accès à la justice pour tous ?



Une production du service Etudes  
et Action politique de la Ligue des familles

**Juin 2019**

**la ligue  
des familles**  
citoyenparent

## Résumé

Chaque famille peut être confrontée à des problèmes juridiques dans tous les domaines de la vie : droit du travail, droit de la construction, droit de la responsabilité civile, droit de la famille, ... Les coûts peuvent vite grimper dans certaines affaires introduites devant les cours et tribunaux. Outre les honoraires de leur avocat.e, les justiciables doivent payer des frais de justice, des droits de greffe, une TVA de 21% sur les honoraires et différents frais annexes (les frais d'huissier de justice par exemple). Le montant des droits de mise au rôle a considérablement augmenté au cours de la dernière législature. Même si le paiement a été reporté à la fin de la procédure, il s'agit d'un nouveau frein d'accès à la justice.

Le problème de l'accès à la justice ne touche pas seulement les plus démunis. Ceux-ci ont accès à l'aide juridique et à l'assistance judiciaire. Désormais, ce sont les personnes qui appartiennent à la « classe moyenne » qui ne savent plus faire face aux frais d'une procédure en justice.

De nombreux magistrats ont attiré l'attention du législateur sur le fait que comparaissaient à leurs audiences les personnes avec des revenus élevés ou les personnes bénéficiant de l'aide juridique et de l'assistance judiciaire<sup>1</sup>. Les justiciables ayant des revenus moyens ou juste au-dessus du seuil d'accès à l'aide juridique n'ont pas les moyens de financer une procédure judiciaire.

La diminution du recours à la justice pour régler les litiges peut s'expliquer en partie par l'attrait de nouveaux modes alternatifs de règlement de conflit mais aussi, pour les parents d'un niveau socio-économique plus faible, par une restriction de l'accès à la justice depuis la réforme de l'aide juridique en 2016.

Le législateur a tenté de pallier ces difficultés d'accès à la justice par la mise en place d'une assurance protection juridique plus étendue et plus attractive fiscalement en prévoyant une réduction d'impôt de 40% sur le montant de la prime d'assurance. Celle-ci peut s'élever à maximum 310 euros pour la réduction d'impôt. L'idée est de couvrir un nombre de matières plus large en incluant notamment les litiges liés à la construction et au droit familial.

Cette analyse se penche sur la solution proposée par l'assurance de protection juridique. Pour la Ligue des familles, il s'agit d'un pas dans la bonne direction mais cette solution n'est pas suffisante. Elle n'apporte pas de solution complète pour garantir un accès à la justice pour tous. Le coût de la prime d'assurance, le paiement de la franchise et le plafonnement des montants pris en charge par l'assureur par matière risquent d'avoir pour effet de priver les familles dont les revenus se situent au-dessus de l'aide juridique d'un accès à la justice.

---

<sup>1</sup> Proposition de loi visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique, Doc. Parl., Ch. Repr., Doc 54 3560/005, page 6.

## Table des matières

<b>Résumé .....</b>	<b>2</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>4</b>
<b>L'aide juridique de deuxième ligne : les conditions d'accès .....</b>	<b>5</b>
<b>L'assurance protection juridique .....</b>	<b>6</b>
Le but du législateur : rendre accessible la justice via une déductibilité fiscale .....	6
Le montant de la police d'assurance .....	7
Les conditions, les plafonds et l'étendue de la couverture .....	8
Le droit de la famille et le droit de la construction.....	9
<b>Augmenter les seuils d'accès à l'aide juridique.....</b>	<b>10</b>
<b>Conclusions.....</b>	<b>12</b>

## Introduction

L'accès à la justice est un droit fondamental garanti par l'article 23 de notre Constitution. Chaque justiciable a le droit d'avoir accès à un juge pour lui soumettre un litige le concernant pour mener une vie conforme à la dignité humaine. Chaque famille peut être confrontée à des problèmes juridiques dans tous les domaines de la vie : droit du travail, droit de la construction, droit de la responsabilité civile, droit de la famille, ... Les coûts peuvent vite grimper dans certaines affaires introduites devant les cours et tribunaux.

L'accord de gouvernement du 9 octobre 2014<sup>2</sup> prévoyait que : « *Afin de répondre aux besoins de la majorité de la population, le gouvernement promouvra l'assurance protection juridique, pour les personnes qui n'ont pas accès à l'aide juridique de deuxième ligne* ». La volonté du gouvernement était ambitieuse.

Selon le baromètre des familles réalisé en 2018<sup>3</sup>, le nombre de parents qui ont recours à une procédure judiciaire en cas de séparation diminue chaque année ; de 42% en 2015, il était de 35% en 2018. La médiation peine à s'imposer et ne gagne qu'un pourcent d'adeptes par rapport à 2016 (passant de 7 à 8%). Un parent sur 2 règle la question de l'hébergement à l'amiable tandis que 35% passent par un règlement judiciaire. Dans 8% des cas, un-e médiateur-trice aide les parents à se mettre d'accord. Les parents dont le niveau socio-économique est le moins élevé ne sont que 45% à organiser l'hébergement des enfants à l'amiable quand les autres parents sont 51% à le faire. La médiation est moins utilisée par ces parents (seuls 6% d'entre eux consultent un-e médiateur-trice, sans doute à cause de son coût. Ce sont en revanche les parents de la catégorie socio-économique intermédiaire qui recourent le plus à un règlement judiciaire (40%).

La diminution du recours à la justice pour régler l'hébergement des enfants peut s'expliquer en partie par l'attrait de nouveaux modes alternatifs de règlement de conflit mais aussi, pour les parents du niveau socio-économique le plus faible, par une restriction de l'accès à la justice depuis 2016 et la réforme de l'aide juridique. Les freins à l'accès à la justice pèsent davantage sur les jeunes ménages : l'augmentation des droits de greffe, la TVA de 21% sur les honoraires des avocats.es, les différents frais annexes (les frais d'huissier de justice par exemple). Le report du paiement des droits de mise au rôle à la fin de la procédure est insuffisant dès lors que les montants ont considérablement augmenté.

De nombreux magistrats ont attiré l'attention du législateur sur le fait que comparaissent à leur audience les personnes avec des revenus élevés ou les personnes bénéficiant de l'aide juridique et de l'assistance judiciaire<sup>4</sup>. Les personnes ayant des revenus moyens ou juste au-dessus du seuil d'accès à l'aide juridique n'ont pas les moyens de financer une procédure judiciaire.

Le législateur tente de pallier ces difficultés d'accès à la justice par la mise en place d'une assurance protection juridique plus étendue et plus attractive fiscalement. L'idée est de couvrir un nombre de matières plus large en incluant notamment les litiges liés à la construction et le droit familial. La loi visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique prévoit une réduction d'impôt de 40% sur le montant de la prime d'assurance qui peut s'élever jusqu'à 310 euros pour bénéficier de cet avantage fiscal.

---

<sup>2</sup> Accord du gouvernement, 9 octobre 2014, page 115, disponible sur :

[https://www.premier.be/sites/default/files/articles/Accord\\_de\\_Gouvernement\\_-\\_Regeerakkoord.pdf](https://www.premier.be/sites/default/files/articles/Accord_de_Gouvernement_-_Regeerakkoord.pdf)

<sup>3</sup> La Ligue des familles, Baromètre 2018, disponible sur :

[https://www.laligue.be/Files/media/evenement/2018\\_12\\_03\\_Barometre-2018/barometre-2018-version-coordonnee-3-nd.pdf](https://www.laligue.be/Files/media/evenement/2018_12_03_Barometre-2018/barometre-2018-version-coordonnee-3-nd.pdf)

<sup>4</sup> Proposition de loi visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique, Doc. Parl., Ch. Repr., Doc 54 3560/005, page 6.

## L'aide juridique de deuxième ligne : les conditions d'accès

La réforme de l'aide juridique intervenue en 2016 a introduit le paiement d'une contribution forfaitaire de 20 euros pour la désignation d'un avocat et de 30 euros pour l'introduction de chaque procédure. Le but était de « responsabiliser » les justiciables ayant recours à la justice.

Un arrêt rendu par la Cour Constitutionnelle en date du 21 juin 2018 a annulé le paiement de ces contributions forfaitaires et a considéré que les montants (20 euros + 30 euros par procédure) peuvent « être considéré[s] comme important[s] pour les justiciables relevant de l'aide juridique gratuite ou partiellement gratuite qui, par hypothèse, n'ont que peu de moyens d'existence »<sup>5</sup>. Elle a estimé qu'il était contradictoire de mettre ces montants à charge d'une personne qui ne dispose pas des moyens nécessaires pour financer la défense de ses intérêts en justice.

Malgré cette victoire pour la Ligue des familles et les autres associations ayant participé à ce recours, l'accès à la justice n'est toujours pas garanti pour les familles qui ont de faibles revenus. En effet, la réforme de 2016 a précisé la notion de « moyens d'existence » pour mieux identifier les ressources devant être prises en considération pour examiner si une personne pouvait avoir accès à l'aide juridique de deuxième ligne.

Dans son arrêt du 21 juin 2018, la Cour constitutionnelle a indiqué que les moyens d'existence doivent être déterminés « de manière à garantir réellement que tous les justiciables qui n'auraient pas accès au juge, sans l'aide juridique et sans l'assistance judiciaire, ou à l'égard desquels le droit fondamental à un procès équitable ne serait pas garanti, soient considérés comme ne disposant pas de moyens d'existence suffisants ». Elle ajoute que « la notion de moyens d'existence doit être circonscrite par le Roi de façon à ne retenir que les revenus et les éléments du patrimoine du justiciable qui lui permettent effectivement de s'acquitter des frais de justice et des honoraires d'avocats et à en exclure les éléments qui, bien qu'ils constituent des moyens permettant au justiciable et à sa famille de subsister, ne lui sont d'aucun secours lorsqu'il s'agit de faire face aux dépenses, non prévues et exceptionnelles, occasionnées par une procédure judiciaire ». Un recours est toujours pendant contre l'arrêté royal du 3 août 2016 qui définit cette notion de moyens d'existence.

La notion est très large et recouvre tous les revenus professionnels (salaires, traitements, pensions de retraite, de survie), les revenus immobiliers, les revenus mobiliers, les capitaux, ... Les avantages sont également pris en compte, à savoir le pécule de vacances, la prime de fin d'année, le 13<sup>ème</sup> mois qu'il convient de mensualiser. Le Bureau d'aide juridique mensualise également le montant éventuellement perçu au titre de remboursement d'impôt. Les sommes alimentaires effectivement perçues (la contribution alimentaire pour les enfants ou le devoir de secours entre ex-époux-) sont ajoutés au calcul. Enfin, les signes d'aisance supérieure sont également analysés : aide récurrente d'un tiers, propriétés multiples, véhicules moteurs, épargne... Par contre, les allocations familiales et l'aide occasionnelle des tiers ne sont pas comptabilisées pour déterminer si une personne entre dans les conditions d'accès à l'aide juridique de deuxième ligne. En outre, la réforme de 2016 a rendu « réfragables » les causes de présomption qu'une personne a droit à l'aide juridique. Une seule présomption est restée irréfragable : la minorité<sup>6</sup>.

Toutes les personnes majeures qui figurent sur la composition de ménage doivent également apporter la preuve de leurs revenus. Par exemple, un enfant majeur, un frère ou une sœur majeure, les grands-parents, une connaissance, ... Les revenus des personnes vivants sous le même toit sont cumulés pour examiner les seuils d'accès à l'aide juridique, à l'exception des conjoints pour l'introduction d'une demande de séparation ou de divorce. Il y a ensuite lieu de déduire la somme de 188,22 euros par personne à charge (mineurs ou majeurs figurant sur la composition de ménage).

Les seuils d'accès à l'aide juridique pour une personne isolée avec personnes à charge ou pour un cohabitant est de 1.298 euros pour la gratuité totale et entre 1.298 euros et 1.583 euros pour la gratuité partielle<sup>7</sup>. En cas d'aide juridique partiellement gratuite, une provision spécifique et supplémentaire est à payer. Son montant est compris entre 25 et 125 euros.

<sup>5</sup> C.C., 21 juin 2018, numéros du rôle : 6596 et 6598, Arrêt n° 77/2018, disponible sur : <http://www.const-court.be/public/f/2018/2018-077f.pdf>.

<sup>6</sup> Pour aller plus loin : Analyse de la Ligue des familles de décembre 2018 : « Aide juridique : le jeu de Loi ».

<sup>7</sup> Ces seuils d'accès sont indexés chaque année, pour plus d'informations à ce sujet : <http://www.aidejuridiquebruxelles.be/index.php/conditions-d-acces-a-l-aide-juridique-de-deuxieme-ligne>.

Le plafond d'accès à l'aide juridique est beaucoup trop bas. Il est inférieur au seuil de pauvreté qui est évalué à 1.823 euros par mois pour un parent isolé avec deux enfants à charge. Pour un couple avec deux enfants, il est de 2.392 euros par mois<sup>8</sup>. Les familles dont les revenus se situent en dessous du seuil de pauvreté mais entre 1.298 euros et 1583 euros ne peuvent pas bénéficier de l'aide juridique totalement gratuite et doivent payer une provision. Celles dont les revenus sont supérieurs à 1.583 euros sont tout simplement exclues du bénéfice de l'aide juridique et de l'assistance judiciaire.

En pratique, de nombreuses familles qui ont du mal à joindre les deux bouts sont exclues de l'aide juridique car les revenus cumulés des parents, ou des cohabitants, sont supérieurs à 1.583 euros par mois. Elles devront prendre en charge les honoraires d'un.e avocat.e ou se défendre seules en justice ou se résoudre à renoncer à faire valoir leur droit devant un tribunal.

La réforme de l'aide juridique, l'augmentation des droits de greffe, la TVA de 21% sur les honoraires des avocat.e.s, les différents frais annexes sont venus gonfler les frais de procédure au cours des dernières années avec pour conséquence d'écartier des tribunaux une série de personnes qui n'osent plus s'y aventurer, tant elles craignent de ne pas pouvoir assumer les coûts de la procédure.

## L'assurance protection juridique

### Le but du législateur : rendre accessible la justice via une déductibilité fiscale

L'accord de gouvernement du 9 octobre 2014 prévoyait que : « *Afin de répondre aux besoins de la majorité de la population, le gouvernement promouvra l'assurance protection juridique, pour les personnes qui n'ont pas accès à l'aide juridique de deuxième ligne* »<sup>9</sup>. Le but du législateur était clairement de permettre aux personnes dont les revenus se situent un peu au-dessus des seuils d'accès à l'aide juridique d'avoir accès à un juge par le biais d'un produit d'assurance.

Le Ministre de la Justice a voulu réformer les règles concernant les assurances protection juridique afin de rendre la justice plus accessible : « *En rendant l'assurance protection juridique fiscalement attractive, nous espérons que des citoyens auront la possibilité de s'assurer. En effet, tout le monde peut se trouver confronté à la justice et les coûts peuvent vite grimper dans certaines affaires. En souscrivant une assurance, les personnes peuvent éviter de devoir payer une facture salée par la suite.* »<sup>10</sup>.

L'ancienne législation octroyait un avantage sous certaines conditions. Les contrats avec une prime maximale de 144 euros octroyant une couverture déterminée pour des risques biens précis étaient exonérés de la taxe de 9,25 pourcent sur les primes d'assurance<sup>11</sup>. Cet avantage s'élevait à un peu plus de 13 euros et s'est avéré trop limité pour faire augmenter le nombre de contrats en matière d'assurance protection juridique. En effet, cette première tentative de 2007 n'a conduit qu'à la souscription de 27.000 polices d'assurance<sup>12</sup>.

Le projet de loi visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique a été approuvé en date du 4 avril 2019 par la Chambre des Représentants<sup>13</sup>. Il prévoit une réduction d'impôt de 40% sur le montant de la prime d'assurance qui peut s'élever jusqu'à 310 euros. Cette déductibilité fiscale peut donc aller jusqu'à 124 euros par an (en 2020). Le législateur propose une couverture plus large en incluant les litiges relatifs au secteur de la construction et le divorce ou la séparation, soit deux litiges très fréquents dans la vie des familles.

Même s'il s'agit d'une bonne nouvelle pour les ménages qui souhaitent souscrire une assurance protection juridique, elle ne répond pas aux besoins de ceux qui n'entrent pas dans les conditions d'accès à l'aide juridique. En effet, les familles pour lesquelles le produit d'assurance a été pensé, à savoir celles dont les

<sup>8</sup>STABEL, « Les indicateurs de pauvreté en Belgique en 2017 (EU-SILC) », 17 mai 2018, disponible sur :

, <https://statbel.fgov.be/fr/themes/menages/pauvrete-et-conditions-de-vie/risque-de-pauvrete-ou-dexclusion-sociale>.

<sup>9</sup>Accord du gouvernement, 9 octobre 2014, page 115, disponible sur : [https://www.premier.be/sites/default/files/articles/Accord\\_de\\_Gouvernement\\_-\\_Regeerakkoord.pdf](https://www.premier.be/sites/default/files/articles/Accord_de_Gouvernement_-_Regeerakkoord.pdf).

<sup>10</sup> Koen Geens, Communiqué de presse, « Répartir la facture sur plusieurs assurés. L'assurance protection juridique est un fait ! », 5 avril 2019, disponible sur : <https://www.koengeens.be/news/2019/04/05/repartir-la-facture-sur-plusieurs-assures-l-assurance-protection-juridique-est-un-fait>.

<sup>11</sup> Article 176/2, 12°, Code des droits et taxes divers, et arrêté royal du 15 janvier 2007 déterminant les conditions auxquelles doit répondre un contrat d'assurance protection juridique pour être exempté de la taxe annuelle sur les opérations d'assurance prévue par l'article 176 du Code des droits et taxes divers.

<sup>12</sup> La Libre, « S'assurer contre un éventuel divorce tout en bénéficiant d'un coup de pouce fiscal », 20 mai 2019.

<sup>13</sup> Projet de loi visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique, 4 avril 2019, <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/3560/54K3560008.pdf> (DOC 54 3560/008).

revenus se situent juste au-dessus du seuil d'accès à l'aide juridique, risquent de ne pas avoir les moyens financiers pour se payer une assurance privée supplémentaire.

De plus, certaines personnes à faibles revenus ou revenus moyens visées par le projet de loi ne doivent pas payer d'impôt et ne pourront donc pas bénéficier de l'avantage fiscal en souscrivant une assurance protection juridique. Elles n'ont donc aucun intérêt par rapport à la déductibilité fiscale puisqu'elle ne pourront pas obtenir de remboursement ou de crédit d'impôt<sup>14</sup>.

## Le montant de la police d'assurance

Une police d'assurance a pour but le transfert des risques : l'assuré.e cède un risque, par définition aléatoire, à la compagnie d'assurances. La compagnie d'assurances accepte le risque en échange de la prime et éventuellement du paiement d'une franchise. Le contrat d'assurance organise donc le transfert de la garantie et du risque d'une famille assurée, à un ou plusieurs autres ensembles d'assurés constituant une mutualité : c'est la mutualisation des risques. Pour assurer l'équilibre financier de la compagnie d'assurance, la prime payée par les assurés doit être au moins égale au produit de la probabilité de sinistre par le coût estimé de celui-ci.

Avant la souscription, le demandeur.euse d'assurance, futur.e assuré.e, remplit un questionnaire visant à informer la compagnie d'assurances sur son risque. À partir de ce document, l'assureur peut effectuer le calcul de la prime d'assurance. Ce calcul tient compte essentiellement de la probabilité de réalisation du risque et du coût des potentiels sinistres. Une famille avec plusieurs enfants devra donc payer une prime d'assurance plus élevée alors qu'elle doit déjà faire face aux frais d'entretien et d'éducation importants pour ses enfants. Les familles souhaitant souscrire un tel contrat d'assurance devront payer une prime en fonction du risque auquel elles sont exposées.

Dans les travaux préparatoires, le Ministre de la Justice estime que, compte tenu des règles du jeu entre assureurs et de la concurrence, la prime devrait s'élever à 200 euros en moyenne. Malheureusement il n'existe aucune garantie quant au montant qui sera réclamé par les compagnies d'assurance. En prévoyant une déductibilité d'impôt pour les primes allant jusqu'à 310 euros, la loi reconnaît que les montants réclamés pourront être supérieurs à 310 euros par an. A ce jour, personne ne sait quel sera le nombre de personnes qui souscriront une telle assurance et par conséquent il est impossible de prévoir avec précision quel sera le montant des primes. Il a été estimé que la proposition de loi permettrait de quasiment doubler le nombre de police d'assurance<sup>15</sup> mais on ignore le résultat des calculs qui seront effectués par les compagnies d'assurance pour assurer leur équilibre financier.

Notons qu'il existe une possibilité pour les employeurs de souscrire une assurance collective pour les membres de leur personnel, pour lequel l'avantage de toute nature dont ils bénéficieraient n'entrerait pas dans le calcul de la rémunération imposable et exonéré de toutes charges sociales. La Ligue des familles espère que les employeurs souscriront une telle assurance pour leurs employés.

Actuellement, la compagnie d'assurance ARAG est la seule à proposer des produits « protection juridique » répondant aux exigences de la loi qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2019. D'autres assurances devraient développer des produits dans les semaines à venir. La Ligue des familles a procédé à une simulation du montant mensuel de la prime d'assurance proposé par ARAG<sup>16</sup> :

Couple	Locataire	Propriétaire	Module de base (consommation et habitation)	Famille Institution et fiscalité	Droit du travail	Mobilité	Montant de la prime mensuelle
X	X		X	X	X	X	46,40 euros
X	X		X	X			26,89 euros
X	X		X	X	X		37,38 euros
X	X		X	X		X	35,88 euros
X		X	X	X	X	X	51,92 euros
X		X	X	X			32,38 euros
X		X	X	X	X		42,90 euros
X		X	X	X		X	41,40 euros

<sup>14</sup> Art. 178/1, §12, alinéa 2 du Code d'impôt sur le revenu.

<sup>15</sup> Proposition de loi visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique, Doc. Parl., Ch. Repr., Doc 54 3560/005, page 17 et page 33.

<sup>16</sup> Calculateur de prime ARAG disponible sur : <https://www.arag.be/legalu/app2/>.

Selon le simulateur de prime disponible sur internet, une famille propriétaire de son logement qui souhaite souscrire une assurance protection juridique couvrant les litiges liés au droit familial, au droit du travail et à sa mobilité devra payer une prime mensuelle de 51,92 euros par mois, soit 623,04 euros par an. Une famille locataire de son logement devra payer une prime de 46,40 euros pour les mêmes produits d'assurance, soit 556,80 euros par an. Le montant de 310 euros repris dans la loi est actuellement très vite dépassé.

Selon les enquêtes sur les revenus et dépenses des ménages réalisés par STATBEL en 2016, la consommation moyenne d'un ménage s'élève à 34.167 euros par an, soit 2.847,25 euros par mois<sup>17</sup>. Si l'on tient uniquement compte des frais de nourriture, de vêtements et de chaussures, de logement et charges (eau, gaz, électricité), de transport et de santé, on obtient un montant annuel de 21.966 euros, soit 1.830 euros par mois pour mener une vie conforme à la dignité humaine.

En Belgique, plusieurs assurances sont obligatoires et doivent être souscrites par chaque famille : l'assurance responsabilité civile est obligatoire pour tout véhicule motorisé (moto, voiture, etc.), l'assurance responsabilité civile, l'assurance habitation si on est propriétaire / l'assurance incendie si on est locataire. Certains métiers exigent également de souscrire une assurance professionnelle. Certaines familles souscrivent également une assurance hospitalisation, une assurance responsabilité familiale, etc... Chaque assurance a un coût et pèse sur le budget mensuel des familles précarisées.

La souscription d'une assurance protection juridique ne sera sans doute pas prioritaire pour les familles dont les revenus sont légèrement supérieurs aux seuils d'accès à l'aide juridique puisque la consommation moyenne d'un ménage pour faire face aux dépenses élémentaires et vitales est déjà de 1.830 euros par mois. Il existe un véritable risque d'exclusion des familles pour lesquelles le produit d'assurance protection juridique a été pensé, à savoir les familles dont les revenus se situent juste au-dessus du seuil d'accès à l'aide juridique (1.583 euros) puisqu'elle n'auront pas les moyens financiers pour se payer une assurance privée.

Il serait préférable que le montant de la police d'assurance soit calqué sur la réduction d'impôt de 120 euros (124 euros en 2020) pour permettre aux ménages de souscrire une assurance protection juridique sans augmenter leurs dépenses mensuelles.

Il y a lieu de souligner que la loi prévoit le paiement d'une franchise s'élevant à 250 euros par litige. Ce montant devra être pris en charge par les familles qui souhaitent faire intervenir leur assurance, sauf si elles privilégient la médiation ou la conciliation. Les personnes exclues de l'aide juridique ne disposent pas d'une marge financière suffisante pour faire face au paiement d'une telle franchise.

## **Les conditions, les plafonds et l'étendue de la couverture**

Le contrat d'assurance de protection juridique doit répondre à une série de conditions minimales et cumulatives en ce qui concerne les risques couverts, la couverture, les garanties minimums et les délais d'attente. La loi fixe les conditions minimales auxquelles le contrat d'assurance doit satisfaire pour que l'assuré.e puisse bénéficier de la réduction fiscale<sup>18</sup>. Heureusement, le législateur a décidé de protéger les assuré.e.s en cas de non-respect des conditions légales. L'assureur sera tenu de rembourser l'avantage fiscal indûment accordé et se verra infliger une amende administrative en cas de non-respect des conditions. Malheureusement, la loi ne contient aucun modèle de contrat d'assurance en raison du principe du « libre marché ».

Par contre, le législateur a choisi de fixer des plafonds minimums par matière. Les assureurs sont libres de proposer des plafonds plus élevés et donc d'offrir une assurance plus étendue. Comment ces plafonds ont-ils été déterminés ? Sur la base de quels critères ? Nous n'en avons pas trouvé trace, ni dans les débats en commission parlementaire, ni dans les développements de la proposition de loi. Aucune justification n'est développée concernant la différence de traitement entre le plafond accordé pour les litiges familiaux (divorce : 3.375 euros par personne) et les autres litiges en matière civile (13.000 euros). En matière de construction, le plafond est également plus bas que pour les autres matières (6.750 euros).

Si les honoraires de l'avocat.e, les frais de justice ou les autres frais dépassent le plafond prévu par le contrat d'assurance, l'assuré.e doit prendre en charge les montants réclamés. Les avocat.e.s ont l'obligation d'informer leur client s'ils s'engagent ou non à respecter les montants d'honoraires qui doivent être fixés par

<sup>17</sup> STATBEL, « Chiffres clés, aperçu statistique de la Belgique », 2018, page 117.

<sup>18</sup> Articles 2 à 9 de la loi du 22 avril 2019 visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique.



un Arrêté royal<sup>19</sup>. Celui-ci va fixer, prestation par prestation, la somme prise en charge par l'assureur pour les frais et honoraires de l'avocat. L'intervention financière de l'assureur est donc limitée par deux factures : « d'une part par les montants prévus par prestation, d'autre part par le plafond global de la garantie »<sup>20</sup>.

Les modes alternatifs de règlement des conflits sont privilégiés dans la loi puisque la médiation et la conciliation sont couvertes et que la franchise de 250 euros est supprimée. Les assuré.e.s ne devront donc pas payer la franchise s'ils optent pour un mode alternatif de règlement des conflits, comme par exemple la médiation avant toute intervention judiciaire. Il est certain que les assureurs vont pousser leurs clients à opter pour une médiation et pour la conclusion d'un accord afin de réduire un maximum leurs coûts. Cependant, un mode alternatif de règlement des conflits n'est pas toujours la meilleure solution, en cas de violences conjugales par exemple. En outre, les assureurs risquent de pousser les clients à ne pas aller jusqu'au procès en acceptant des accords défavorables et ainsi les priver de l'éventuelle réparation de leur dommage.

Les litiges dont la valeur est inférieure à 1.000 euros sont quant à eux exclus des polices d'assurance. Dans le cadre de l'aide juridique, le législateur n'a pas prévu de plafond pour la valeur des litiges. La volonté est d'exclure les « petits litiges » alors que la somme de 1.000 euros peut représenter un montant important pour des familles avec de bas ou modestes revenus. Le justiciable devrait avoir le droit de faire appel à la justice et faire intervenir son assurance quel que soit le montant en jeu.

Un point positif, les frais couverts par le contrat d'assurance comprennent les frais d'huissier de justice, outre les frais liés à la procédure judiciaire (mise au rôle) et les honoraires de l'avocat<sup>21</sup>. De plus, les éventuelles indemnités de procédure<sup>22</sup> sont également incluses. Les frais d'introduction et d'exécution de la procédure judiciaire sont donc inclus tandis que dans le cadre de l'aide juridique, le.bénéficiaire doit solliciter une assistance judiciaire au bureau d'assistance judiciaire. Dans ce cas, il s'agit d'une avance « remboursable » ce qui signifie qu'il.elle devra rembourser les frais d'exécution du jugement ou les frais d'introduction de la procédure à l'Etat s'il.elle revient à meilleure fortune. Les assuré.e.s « protection juridique » sont dès lors mieux couverts que les bénéficiaires de l'aide juridique sur ce point.

## **Le droit de la famille et le droit de la construction**

Le droit de la famille et le droit de la construction sont les deux matières juridiques qui font leur entrée dans le package « assurance protection juridique ». Il s'agit d'une bonne nouvelle pour les futur.e.s assuré.e.s car ce sont des litiges fréquents pour les familles. Deux bémols doivent néanmoins être soulignés.

Premièrement, la nouvelle loi a instauré la possibilité pour les compagnies d'assurance d'imposer un délai d'attente de 3 ans pour les litiges relevant du droit familial. Les parents risquent d'attendre que l'assurance couvre les frais d'une médiation ou d'une procédure en justice avant de se séparer. Dans certains cas, la situation peut être extrêmement tendue, voir insupportable pour les enfants et les parents à la maison. Ceux-ci n'ont même pas la possibilité d'entamer un processus de médiation pour apaiser la situation avant l'expiration du délai d'attente.

Quant aux litiges contractuels relatifs au droit de la construction, le délai d'attente est de 5 ans maximum<sup>23</sup>. Ce délai est très long pour une famille ayant pour projet d'acheter et rénover une maison. Le législateur semble protéger les assureurs du risque au détriment du droit des justiciables à faire valoir leur droit en justice, même si c'est vrai qu'il faut trouver un juste équilibre puisqu'il a choisi d'opter pour une assurance. Ces produits d'assurance vont coûter cher aux assureurs qui vont vouloir récompenser leur clientèle fidèle.

Deuxièmement, les frais juridiques en cas du premier divorce ou de la première séparation sont couverts jusqu'à 3.375 euros par personne assurée. Les assureurs sont libres de proposer une couverture pour un montant plus élevé. En cas de séparation par consentement mutuel et d'accord total sur les mesures relatives aux enfants communs, ce montant devrait suffire. Par contre, si la séparation ou le divorce suscite de grands débats, comme par exemple sur le volet financier ou pour la répartition de l'hébergement des enfants, ce montant risque d'être très insuffisant pour couvrir les honoraires de l'avocat.e et les frais de justice.

---

<sup>19</sup> Cet Arrêté-royal n'a pas encore été adopté.

<sup>20</sup> Geoffroy Cruysmans, « Le nouveau contrat d'assurance de protection juridique, gage d'un meilleur accès à la justice ? », Forum n°271, mai 2019, page 6.

<sup>21</sup> Art. 8 de la loi du 22 avril 2019 visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique.

<sup>22</sup> Montant forfaitaire mis à charge de la partie qui perd un procès pour en dédommager la partie victorieuse.

<sup>23</sup> Art. 6, §2 de la loi du 22 avril 2019 visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique.

De plus, ce plafond d'assurance ne tient pas compte de la complexité et de la mouvance des litiges en matière de droit familial. Selon le mécanisme judiciaire de la « saisine permanente », les familles peuvent ressaisir le Tribunal de la famille dès qu'un élément nouveau modifie leur situation : la naissance d'un nouvel enfant, les revenus d'un des parents qui augmentent ou diminuent, un déménagement, le choix d'une nouvelle école ou d'une activité parascolaires, etc... Les familles sont donc susceptibles de revenir à plusieurs reprises devant les cours et tribunaux suite à un divorce ou une séparation en cas de désaccord entre les parents. La somme de 3.375 euros est largement insuffisante pour couvrir l'ensemble du litige durant plusieurs années.

Pour le droit de la construction, la limite est fixée à 6.750 euros alors que les frais liés à ce contentieux peuvent s'avérer très élevés, notamment à cause des frais d'expertises. Ce plafond est bien trop bas et les justiciables devront payer le surplus d'honoraires et des frais de justice.

Même si les deux Ordres communautaires des avocats ont soutenu le projet de loi, les avocats soulignent que « *les montants minima garantis demeurent trop faibles au regard du coût réel d'un litige, en particulier en droit familial et en droit de la construction* »<sup>24</sup>.

Il y a également lieu de souligner que les sommes prévues par ces plafonds seront largement insuffisantes pour couvrir les frais d'une éventuelle procédure devant les juridictions d'appel. Cette hypothèse n'a d'ailleurs pas été abordée dans les travaux préparatoires de la loi.

Et si l'assureur refuse d'intervenir ? L'assuré.e pourra introduire une procédure devant le Tribunal de première instance contre celui-ci mais la procédure est longue (au moins une année) et il.elle s'expose à un risque d'être condamné.e à une indemnité de procédure si le juge de statue pas à son avantage. En pratique, les familles risquent de ne pas poursuivre leur compagnie d'assurance en cas de refus d'intervention.

## Augmenter les seuils d'accès à l'aide juridique

Afin de garantir l'accès à la justice pour tous, il est indispensable de relever les plafonds de revenus pour accéder à l'aide juridique afin de permettre à un plus grand nombre de justiciables, et donc de familles, de faire valoir leurs droits en justice. La seule solution est de refinancer la justice et l'aide juridique pour permettre à toute la population d'avoir un accès à la justice. Le système d'enveloppe fermée pour la rémunération des avocats doit être supprimé et les seuils d'accès à la justice augmentés.

A ce jour, le seuil d'accès à l'aide juridique pour une personne isolée avec personne à charge ou pour un cohabitant est de 1.298 euros pour la gratuité totale et entre 1.298 euros et 1.583 euros pour la gratuité partielle.

Le plafond d'accès à l'aide juridique est beaucoup trop bas. Il est inférieur au seuil de pauvreté qui est évalué à 1.823 euros par mois pour un parent isolé avec deux enfants à charge. Pour un couple avec deux enfants, il est de 2 392 euros par mois<sup>25</sup>. Les familles dont les revenus se situent en dessous du seuil de pauvreté mais se situent entre 1.298 euros et 1583 euros ne peuvent pas bénéficier de l'aide juridique totalement gratuite et doivent payer une provision. Celles dont les revenus sont supérieurs à 1.583 euros sont tout simplement exclues du bénéfice de l'aide juridique de deuxième ligne.

Une bonne partie d'entre elles n'aura pas les moyens de financer une assurance protection juridique. Outre le paiement d'une prime annuelle de plusieurs centaines d'euros (avec une déductibilité fiscale de maximum 40% de 310 euros), il faut payer une franchise de 250 euros par litige et assumer les coûts qui dépassent les plafonds fixés par la loi.

La Cour des comptes a rendu un avis sur une proposition de loi améliorant l'accès à l'aide juridique de deuxième ligne par l'augmentation des seuils financiers d'accessibilité<sup>26</sup>. Ce projet de loi souhaite que le seuil d'accès à l'aide juridique soit augmenté à 2.000 euros pour un isolé avec une personne à charge ou cohabitant avec un conjoint et propose que la déduction pour personne à charge passe de 15% à 20%. Elle augmente la contribution due en cas d'aide juridique partiellement gratuite à 250 euros. Selon la Cour des Comptes, l'impact budgétaire total, en tenant compte de l'aide juridique, de l'assistance judiciaire et des frais

<sup>24</sup> Geoffroy Cruysmans, « Le nouveau contrat d'assurance de protection juridique, gage d'un meilleur accès à la justice ? », Forum n°271, mai 2019, page 6.

<sup>25</sup> STABEL, « Les indicateurs de pauvreté en Belgique en 2017 (EU-SILC) », 17 mai 2018, disponible sur : <https://statbel.fgov.be/fr/themes/menages/pauvrete-et-conditions-de-vie/risque-de-pauvrete-ou-d'exclusion-sociale>

<sup>26</sup> Proposition de loi du 2 février 2018 améliorant l'accès à l'aide juridique de deuxième ligne par l'augmentation des seuils financiers d'accessibilité, avis de la Cour des comptes du 6 août 2018, Doc 54 2931/002.

de fonctionnement des bureaux d'aide juridique peut être évalué à 151.428.943 euros. L'accès à la justice doit être une priorité de nos élus politiques qui doivent dégager les fonds nécessaires au refinancement de l'aide juridique de deuxième ligne.

La Ligue des familles souhaite que les plafonds de l'aide juridique soient déterminés en tenant compte du seuil de pauvreté et donc à minimum 1.823 euros pour un isolé avec des personnes à charge et à 2.392 euros pour les couples avec enfants à charge. Les montants devront être adaptés chaque année en fonction du seuil de pauvreté. Cette augmentation permettra à un plus grand nombre de familles d'avoir accès à la justice. La détermination d'un montant forfaitaire de 1.500 euros ou 2.000 euros, sans tenir compte du seuil de pauvreté, ne permettra pas aux familles précarisées de bénéficier de l'aide juridique. L'indexation des seuils d'accès ne suffit plus et continue de réserver l'aide juridique aux classes sociales les plus défavorisées.

## Conclusions

L'accès à la justice a été réduit suite à la réforme de l'aide juridique en 2016, la modification des procédures, l'augmentation de la TVA, des droits de greffes et des frais de justice. L'aide juridique n'est accessible qu'aux familles qui vivent largement en dessous du seuil de pauvreté. Ces derniers mois, les acteurs de la justice ont pu constater une véritable diminution du contentieux devant les cours et tribunaux. Les ménages qui ont de faibles revenus ou des revenus « moyens » renoncent à aller en justice pour faire valoir leur droit. Cette diminution est le reflet de la plus grande difficulté d'avoir accès au juge compte tenu des coûts qu'il faut assumer pour faire valoir ses droits.

La solution proposée par l'assurance de protection juridique est un pas dans la bonne direction mais n'est pas suffisante et n'apporte pas de solution complète pour garantir un accès à la justice pour tous. La Ligue des familles est convaincue que le système d'assurance protection juridique mis en place n'est pas de nature à permettre à un plus grand nombre de justiciables d'avoir accès à la justice puisque seuls ceux qui peuvent en assumer les coûts, à savoir la prime annuelle ou mensuelle, la franchise de 250 euros et les montants excédants les plafonds, seront couverts.

De plus, le plafonnement du risque par matière risque de compromettre l'objectif d'un accès à la justice pour tous les ménages. Un point positif néanmoins, les frais d'exécution du jugement ainsi que l'éventuelle indemnité de procédure sont pris en charge par les organismes assureurs. Par contre, le montant de la prime d'assurance aurait dû s'aligner sur le montant déductible fiscalement, à savoir 124 euros en 2020, pour ne pas peser davantage sur le budget mensuel des familles appartenant à la classe moyenne.

Il est grand temps d'augmenter les seuils d'accès à l'aide juridique et de fixer ceux-ci au-dessus du seuil de pauvreté pour garantir un accès effectif et réel à la justice pour les familles.

Rappelons-le, avoir accès à un juge c'est un instrument d'émancipation qui permet de faire valoir ses droits et d'obtenir une réparation en cas de dommage. Un Etat démocratique doit permettre l'accès à la justice à tous.

**Juin 2019**

Jennifer Sevrin

[j.sevrin@liguedesfamilles.be](mailto:j.sevrin@liguedesfamilles.be)