

Loi “assurance protection juridique” du 22 avril 2019

Position de la Plateforme justice pour tous

Le 22 avril 2019, la Chambre des représentants votait une loi visant à rendre plus accessible l’assurance protection juridique. La mesure, envisagée dès l’accord de gouvernement Michel, devait permettre de rendre l’accès à la justice financièrement plus accessible pour les personnes ne pouvant par prétendre au bénéfice de l’aide juridique de deuxième ligne. Les seuils au 1^{er} septembre 2019 de l’aide juridique de deuxième ligne rendent celle-ci inaccessible aux isolés gagnant plus de 1.026 € euros par mois ; et aux couples avec famille gagnant plus de 1.317 € euros par mois¹. Le cout actuel de la justice rend donc celle-ci financièrement complètement inaccessible pour de nombreux justiciables aux revenus modestes.

La plateforme justice pour tous milite pour garantir l’accès à quiconque à la justice, quelles que soient les ressources financières. La note suivante détaille le dispositif de la nouvelle loi, et analyse ses éléments négatifs comme positifs pour dégager la position de la PJPT et ses propositions.

1. Dispositif

a. Etendue de la couverture :

Selon les termes de la loi, **les matières couvertes** par l’assurance “protection juridique” sont au minimum :

- “1° les actions en dommages et intérêts fondées sur une responsabilité contractuelle ou extracontractuelle;
- 2° la défense pénale de l’assuré à l’exclusion des crimes et crimes correctionnalisés. (...) ;
- 3° la défense des intérêts civils extracontractuels de l’assuré en cas de conflit d’intérêt avec son assurance R.C.;
- 4° les litiges relevant du droit fiscal;
- 5° les litiges relevant du droit administratif;
- 6° les litiges relatifs au contrat de travail ou au statut d’agent de l’État ou de fonctionnaire ou assimilable à ces statuts en ce compris les litiges relatifs au statut social des indépendants;
- 7° les litiges relevant du droit des obligations contractuelles au sens large, en ce compris le droit de la consommation;
- 8° les litiges relevant du droit des successions, des donations et des testaments;
- 9° le premier divorce qui débute durant la période de garantie du contrat et tous les litiges relatifs aux biens ou aux personnes qui en découlent. La fin d’une cohabitation légale est assimilée à un divorce;
- 10° la première médiation familiale dans les litiges relevant du droit des personnes et de la famille en ce compris les différends liés à l’entretien, l’éducation, le droit à l’hébergement principal et secondaire ou le droit aux relations personnelles des enfants qui surviendraient pendant la période de garantie.”²

Des **exclusions** sont prévues et ce, quelle que soit la matière à laquelle elles se rapportent :

¹ <http://www.aidejuridiquebruxelles.be/>.

² Art. 7, § 1^{er} de la loi visant à rendre plus accessible l’assurance protection juridique, M.B., 8 mai 2019..

- “1° les litiges dans le cadre desquels l'assuré intervient en qualité de propriétaire, locataire, conducteur ou détenteur d'un bateau, d'un aéronef ou d'un véhicule automoteur (...) ;
- 2° les litiges relatifs aux conséquences directes ou indirectes de la modification de radiations ionisantes ;
- 3° les litiges relatifs aux conséquences de faits de guerre ;
- 4° les litiges relatifs aux conséquences d'émeute ou de terrorisme (...) ;
- 5° les litiges résultant des cas de faute lourde ou intentionnelle dans le chef de l'assuré dans les cas de coups et blessures volontaires, de meurtre, d'homicide volontaire, d'agression, de rixes, d'actes de violence, d'attentat à la pudeur, de voyeurisme, de traite des êtres humains, de racisme, de xénophobie, d'ivresse ou état analogue découlant de la consommation de drogue, médicaments ou produits stupéfiants, de fraude, d'escroquerie, d'extorsion, de diffamation, de vol, de contrebande, de vandalisme, de participation ou d'incitation à des paris interdits, de hacking, de faux en écriture, de faux et usage de faux, d'usurpation d'identité, de harcèlement, de viol et d'infractions urbanistiques ;
- 6° les litiges résultant d'un simple défaut de paiement par l'assuré sans contestation ;
- 7° les actions collectives émanant d'un groupe de minimum 10 personnes, visant à faire cesser une nuisance commune liée à un même fait générateur et à réparer le dommage qui en découle ;
- 8° les litiges entre assurés lorsqu'ils ont des droits à faire valoir soit l'un contre l'autre, soit contre le preneur d'assurance, en vertu du même contrat d'assurance de protection juridique, à l'exception du premier divorce qui débute durant la période de garantie du contrat et tous les litiges relatifs aux biens ou aux personnes qui en découlent (la fin d'une cohabitation légale étant assimilée à un divorce) ;
- 9° les litiges concernant un conflit collectif du travail, une procédure en faillite, une réorganisation judiciaire et une fermeture d'entreprise ;
- 10° les litiges en relation avec une activité professionnelle à l'exception des litiges relatifs au contrat de travail ou au statut d'agent de l'État ou de fonctionnaire ou assimilable à ces statuts en ce compris les litiges relatifs au statut social des indépendants ;
- 11° les litiges relevant de la compétence de la Cour Constitutionnelle ou de toute Cour supranationale, excepté le contentieux des questions préjudicielles dans le cadre du litige couvert ;
- 12° les litiges relatifs aux biens immobiliers autres que celui dans lequel le preneur d'assurance a fixé ou fixera sa résidence principale ;
- 13° les litiges relatifs à des travaux de construction, transformation, amélioration, rénovation, restauration, démolition d'un bien immobilier lorsque ces travaux ont été réalisés par un entrepreneur qui n'est pas inscrit à la Banque Carrefour des Entreprises pour effectuer lesdits travaux ;
- 14° les litiges liés au contrat d'assurance protection juridique lui-même et l'exécution de celui-ci ;
- 15° la défense des intérêts de tiers ou d'intérêts qui ont été transférés à l'assuré par cession de droits litigieux ou par subrogation conventionnelle.³”

Quant aux **frais couverts par la garantie**, il s'agit au minimum de ceux-ci⁴ :

- 1° les frais et honoraires des avocats (à concurrence des montants fixés par Arrêté royal : par exemple, pour une procédure relative à la location d'un logement, le montant maximum remboursable pour la première consultation chez l'avocat fixé à 140 €⁵) ;
- 2° les frais et honoraires des huissiers de justice ;

³ Art. 7, §2, *op. cit.*

⁴ Art. 8, §1er, *op. cit.*

⁵ Art. 8, §2, *op. cit.* et Arrêté royal portant exécution des articles 8, § 2 et 11 de la loi du 22 avril 2019 visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique, *M.B.*, 28 juin 2019.

3° les frais des procédures judiciaires et extrajudiciaires mis à charge de l'assuré (si les frais reviennent à l'Etat, 500 euros pour les litiges civils et 1000 euros pour les litiges pénaux provenant des plafonds de garanties précisés ci-dessous, sont réservés au remboursement des frais mis à charge de l'accusé⁶);

4° les frais et honoraires des experts, conseillers techniques, médiateurs, arbitres et de toute autre personne ayant les qualifications requises par la loi applicable à la procédure ;

5° les frais d'exécution.

Le plafond minimum garanti est de 3.375 euros par personne assurée en cas de litige lié à un divorce, et de 6.750 euros :

1° pour les litiges contractuels et relatifs à la bonne exécution de travaux de construction, transformation, amélioration, rénovation, restauration et démolition d'un bien immobilier (lorsque l'intervention d'un architecte ou l'obtention d'un accord d'une autorité compétence est légalement requise)

2° et aussi pour les litiges relatifs au contrat de travail ou au statut d'agent de l'Etat ou de fonctionnaire ou assimilable à ces statuts (ce compris les litiges relatifs au statut social des indépendants).

Et les frais liés au traitement du dossier par l'assureur ne sont pas compris dans ces plafonds⁷.

Enfin, **une franchise de maximum 250 euros** par sinistre peut être prévue sauf si l'assuré essaye de résoudre le litige par le biais de la médiation, judiciaire ou volontaire, ou la conciliation⁸.

b. Incitant fiscal

La grande nouveauté de cette loi réside en un **incitant fiscal** : une **réduction d'impôt** est prévue pour ces primes d'assurance protection juridique⁹.

“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'assurance¹⁰. 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^{11,12}” La nouvelle loi “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).”¹³

⁶ Art. 8, §4, *op. cit.*

⁷ Art. 8, §5, *op. cit.*

⁸ Art. 8, §6, *op. cit.*

⁹ Ch. 6 de la loi visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique, *op. cit.*

¹⁰ 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.

¹¹ La Libre, « S'assurer contre un éventuel divorce tout en bénéficiant d'un coup de pouce fiscal », 20 mai 2019.

¹² La Ligue des familles, “L'assurance protection juridique : un meilleur accès à la justice pour tous ?”, juin 2019, p.6.

¹³ *Ibidem.*

2. Critiques

a. Sur le principe

- Contradiction entre l'objectif affiché par la loi et le moyen de l'atteindre

Le projet d'extension de l'assurance protection juridique avait été inscrit dans l'accord de gouvernement Michel : *“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.”*¹⁴. Cette dernière mention, ainsi que l'avait souligné la N-VA lors des travaux parlementaires à l'occasion de cette loi¹⁵, faisait de la promotion de l'assurance protection juridique un moyen pour atteindre l'objectif d'accès pour toutes et tous à la justice.

Si le recours à des assurances permet certainement une protection face aux risques, il est cependant erroné de penser que le recours à une assurance, quelle que soit l'étendue ou la couverture du produit instauré, permet une diminution des frais de justice. Le justiciable souhaitant se prémunir de risques de frais élevés futurs en justice devra en effet payer par mensualités sa police d'assurance afin d'être couvert, et la réduction fiscale dont il pourra bénéficier ne sera que partielle. En tout état de fait, souscrire à une assurance augmente le montant des frais à payer, le montant du coût de la vie.

Les travaux préparatoires ont par ailleurs démontré que le gouvernement était incapable d'évaluer le coût pour l'Etat de la mesure, mais également le coût moyen des polices qui seront proposées et qui vraisemblablement seront impayables pour une part significative de la population, celle qui justement est théoriquement visée par le dispositif. Dans le cas où la prime atteint le plafond de déductibilité fixé, le coût net pour le justiciable reviendrait à 190 euros en 2020 (indexés) ; mais il y a fort à parier que le montant de la prime proposée par l'assurance sera dans bien des cas supérieur. A titre illustratif, une étude de la Ligue des familles témoigne que les montants annuels actuels des primes relatifs aux assurances protection juridique varient, en fonction de la couverture souscrite, entre 389 et 623 euros par an¹⁶. Des montants rédhibitoires pour les ménages pour lesquels les problèmes d'accès à la justice sont liés à son coût, donc à leur situation d'appauvrissement ou de précarité.

- Contradiction entre l'objectif affiché par la loi et l'outil de favorisation de la mesure

Pour promouvoir le recours à l'assurance protection juridique, le législateur a décidé de remplacer la suppression d'une taxe par une déductibilité fiscale. Par définition, le mécanisme d'une réduction d'impôt vise et atteint les contribuables qui sans ce mécanisme, gagnent suffisamment de revenus que pour devoir s'acquitter de contributions fiscales.

¹⁴ Accord de gouvernement Michel, 11 octobre 2014, p. 115.

¹⁵ *“L'accord de gouvernement du gouvernement Michel I comprenait une disposition indiquant que le recours à l'assurance protection juridique serait stimulé au profit des personnes dont les revenus sont tout juste supérieurs aux plafonds conditionnant l'accès à au système pro deo. [La N-VA] craint toutefois que, dans sa forme actuelle, la mesure passe à côté de son objectif”*

Proposition de loi visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique, Doc. Parl., Ch. Repr., Doc 54 3560/005, p. 13.

¹⁶ Jennifer Sevrin, “L'assurance protection juridique, un meilleur accès à la justice pour tous?”, Ligue des Familles, a paraître, p. 7.

La déductibilité fiscale entraîne que les catégories de la population qui ont un revenu suffisant que pour s'acquitter d'une contribution à l'impôt pourront la réduire, diminuant ainsi les moyens d'un Etat belge qui estime dans le même temps que son contexte budgétaire actuel l'empêche de relever les seuils de l'aide juridique de deuxième ligne. Or, de nombreux ménages belges gagnent des revenus supérieurs aux seuils actuels de l'aide juridique (1.026 euros par mois pour un isolé ; 1.317 euros par mois pour un couple avec famille¹⁷) mais insuffisamment que pour payer des impôts.

Dans les faits, cela signifie que des moyens qui auraient pu être dirigés vers l'accès à la justice des plus précaires (hors celles et ceux bénéficiant de l'aide juridique de deuxième ligne) vont être utilisés pour diminuer le coût de la protection favorisant la prise d'assurances dans la classe moyenne et par ce biais, stimulant le marché des assurances en induisant une certaine forme de privatisation de l'accès potentiel à la Justice.

*“Dans une volonté d'une justice accessible à tous, il serait souhaitable de relever les plafonds de revenus pour accéder à l'aide juridique afin de permettre à un plus grand nombre de justiciables disposant de revenus supérieurs d'obtenir le bénéfice de l'aide juridique. Cependant, l'époque de crise budgétaire ne permettant pas d'envisager cette mesure, il y a lieu de trouver d'autres solutions.”*¹⁸.

- Effets pervers du recours à l'assurance

Au delà du fait que le recours à une assurance entre en contradiction avec l'objectif affiché de renforcer l'accès à la justice des personnes appauvries qui ne rentrent aujourd'hui pas dans les critères de l'aide juridique de deuxième ligne, au delà du fait que le mécanisme de la déduction fiscale ne permet pas de soutenir celles et ceux qui ne gagnent pas assez pour payer des impôts, le système assurantiel génère en soi des effets pervers problématiques.

Premièrement, la mise en place d'un système d'assurance nécessite que les entreprises offrant des produits d'assurance acceptent d'en développer qui soient adaptés aux situations que le législateur veut organiser. Pour qu'une entreprise d'assurance accepte de mettre un produit sur le marché, il faut que celui-ci soit rentable : qu'elle puisse en tirer un bénéfice. Le risque pris par l'entreprise sera calculé par une méthode actuarielle, afin de garantir qu'en moyenne, elle fasse du profit. Ceci engendre deux conséquences.

D'abord, le montant de la prime d'assurance, en fonction des conditions négociées avec le législateur, variera donc en fonction de la prise de risque. Mais l'objectif sera toujours de faire du profit : en moyenne, et les assurés, et l'Etat organisant une déduction fiscale, financeront donc une prise de bénéfices. Par principe, la réduction moyenne du coût de la vie des contribuables ne peut donc être atteinte par un tel mécanisme.

¹⁷ On rappellera que le seuil de pauvreté monétaire atteint 1187 euros par mois en 2018 pour une personne isolée ; et 2493,2 euros par mois pour un ménage avec deux enfants.
<https://statbel.fgov.be/fr/themes/menages/pauvrete-et-conditions-de-vie/risque-de-pauvrete-ou-dexclusion-sociale#news>

¹⁸ Proposition de loi visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique, Doc. Parl., Ch. Repr., Doc 54 3560/005, pp. 6-7.

Ensuite, des conditions négociées avec le législateur dépendront les mises sur le marché des produits d'assurance. Le législateur ne peut ici organiser un système trop contraignant (par exemple, une prime maximum), sous peine de voir les entreprises ne pas se saisir du système qu'il tente d'implémenter, arguant que celui-ci serait insuffisamment rentable. La capacité de la politique publique à générer l'impact escompté dépend donc in fine du bon vouloir de l'assurance.

Cette crainte de principe que l'on pouvait exprimer dès la mise en place du dispositif législatif s'est vérifiée dans la pratique : ainsi, De Standaard a démontré qu'en prévision de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, les plus grosses sociétés d'assurances avaient décidé d'augmenter les primes d'assurance, pour un montant de 120 euros, soit, l'équivalent de l'avantage fiscal. La mise en place de l'incitant fiscal se traduit donc ici à la fois par un appauvrissement des finances publiques, qui organisent un manque à gagner fiscal, par une stagnation de la capacité financière des justiciables décidant de contracter ces assurances, et par une hausse de la marge bénéficiaire des assureurs.¹⁹

Toute forme de système assurantiel n'est cependant pas à rejeter dans l'objectif d'organiser l'accès à des services d'intérêt collectif : la sécurité sociale, collective et obligatoire, organise de façon assurantielle un principe de solidarité par la mutualisation des risques qu'elle génère. Tel n'est pas le cas d'un système privé d'assurances facultatives tel que celui-ci.

b. Sur le dispositif en tant que tel

- Deux limites financières d'intervention

L'intervention financière de l'assureur est limitée par deux facteurs : d'une part par les montants prévus par prestation dans la loi et dans l'arrêté royal concernant les honoraires des avocats, d'autre part par le plafond global de la garantie par matière. Les montants excédant le montant alloué pour une prestation ou le plafond seront pris en charge par les justiciables. Il est étonnant que la loi et l'arrêté royal empêchent une police d'assurance de pouvoir couvrir davantage que le montant légal.

- Le montant de la prime annuelle trop élevé selon les travaux préparatoires

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 supérieur à 310 euros par an. Vu les matières couvertes et les plafonds de couverture, les primes seront sans doute beaucoup plus élevées.

- La franchise de 250 euros

¹⁹ https://www.standaard.be/cnt/dmf20190731_04537033
<https://www.lecho.be/monargent/assurances/protection-juridique-l-incitant-fiscal-aneanti-par-la-hausse-des-primes/10150250.html>

La loi prévoit le paiement d'une franchise s'élevant à 250 euros par litige. Ce montant devra être payé dès qu'un justiciable souhaite faire intervenir son assurance. Les personnes exclues de l'aide juridique ne disposent pas d'une marge financière suffisante pour faire face au paiement d'une telle franchise.

- La médiation / la conciliation

Les modes alternatifs de règlement des conflits sont privilégiés aveuglement, y compris dans les situations où les matières dans lesquelles un rapport de forces défavorable risque d'exister entre les deux parties. Ils sont couverts par le contrat d'assurance et la franchise de 250 euros est supprimée. Il est certain que les assureurs vont pousser leurs assuré.e.s à opter pour une médiation et pour la conclusion d'un accord afin de réduire un maximum leurs coûts ce qui peut avoir pour conséquence de priver les justiciables de l'éventuelle réparation de leur dommage. Selon les travaux préparatoires, 80% des litiges ont été résolus par médiation dans le cadre de la précédente mouture de l'assurance protection juridique.

- Le délai d'attente

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 et de 5 ans pour les litiges relevant du droit de la construction. Ces délais d'attente sont beaucoup trop longs. Le législateur protège les assureurs du risque au détriment du droit des justiciables à faire valoir leur droit en justice.

- L'absence des procédures en appel

La loi est muette sur la possibilité de faire valoir ses droits devant les juridictions d'appel. Il s'agit pourtant d'un droit fondamental.

- Le contenu du contrat d'assurance

Une série de conditions minimales et cumulatives sont prévues par la loi concernant les risques couverts, la couverture, les garanties minimums et les délais d'attente. Heureusement, le législateur a décidé de protéger les assuré.e.s en cas de non-respect des conditions légales. Malheureusement, la loi ne contient aucun modèle de contrat d'assurance en raison du principe du « libre marché ».

- L'exclusion de certains litiges

Outre la longue liste d'exclusion autorisée par l'article 7,§2 de la loi, les litiges dont la valeur est inférieure à 1.000 euros sont d'office exclus des polices d'assurance. La volonté est d'exclure les « petits litiges » alors que la somme de 1.000 euros peut représenter un montant important pour les justiciables qui devraient avoir le droit de faire appel à la justice et de faire intervenir leur assurance quel que soit le montant en jeu.

3. Eléments positifs

En plus des frais de mise au rôle et d'honoraire d'avocat, l'assurance couvre aussi les frais de justice tels que les frais d'huissier. Et les éventuelles indemnités de procédures sont aussi comprises dans la couverture assurantielle. Ainsi, si le justiciable perd son procès, l'assurance couvre les frais de la partie adverse - tant qu'on reste dans le plafond financier prévu. En comparaison avec l'aide

juridique, les assurés sont a priori mieux protégés ; les bénéficiaires d'aide juridique, revenus à meilleure fortune, se voyant souvent obligés de rembourser les frais d'exécution de jugement ou les frais d'introduction de procédure.

4. Conclusion et recommandations

La favorisation du recours à l'assurance protection juridique par un incitant fiscal, dans le but d'améliorer l'accès à la justice des publics qui en sont éloignés pour des raisons financières, est une mauvaise réponse à un problème crucial. En dehors des problèmes de principe que la mesure pose, le mécanisme mis en place par le gouvernement Michel comprend de larges déséquilibres qui contribuent à renforcer la conviction de la Plateforme Justice pour Tous que cette mesure est une fausse solution.

La Plateforme Justice pour tous recommande trois mesures pour favoriser l'accès à la justice :

- 1) **L'augmentation des seuils de l'aide juridique de deuxième ligne** (8% de la population a accès au pro deo actuellement et il faut avoir 10% de moins que le seuil de pauvreté pour y avoir accès).
- 2) **L'automatisme de l'assistance judiciaire dès l'instant où l'aide juridique de deuxième ligne est accordée** ; l'assistance judiciaire permettant notamment la prise en charge d'éventuels frais d'huissier, indemnités de procédure et frais d'exécution de jugement.
- 3) **L'évaluation chiffrée de la possibilité d'une couverture mutuelle** pour remplacer le système d'aide juridique actuel. Pascale Vielle et Jean-François Neven suggèrent ainsi que l'aide juridique soit « intégrée dans l'assurance soins de santé, laquelle couvre pratiquement l'ensemble de la population. Dans cette perspective, les mutualités rembourseront les frais d'avocat comme elles remboursent les frais médicaux. Bien sûr, les remboursements seront plafonnés sur la base de tarifs négociés entre le barreau et les mutualités. Un ticket modérateur - dont seront dispensés les plus précaires - pourra être demandé. Pour les avocats, l'adhésion au système ne serait pas obligatoire. Moyennant une information claire et transparente à leurs clients, ils auront la possibilité de se "déconventionner". Bien entendu, un financement supplémentaire devra être prévu. »²⁰.

²⁰ <https://www.lalibre.be/debats/opinions/l-aide-juridique-est-un-droit-il-est-temps-d-agir-opinion-5ae89af3cd704297e75738c1>.