

# Belgique

## Agents pénitentiaires, avocats et magistrats en grève contre l'austérité dans la justice

Vaïa DEMERTZIS et Jean FANIEL \*

**E**n Belgique, le secteur de la justice est depuis longtemps en piteux état. Aux dysfonctionnements révélés par l'« affaire Dutroux » dans les années 1990 s'ajoutent un arriéré judiciaire considérable et une surpopulation carcérale constante (Mary, 2012). Depuis la mise sur pied du gouvernement fédéral actuel <sup>1</sup>, en décembre 2011, les sources de mécontentement se sont multipliées : la politique du gouvernement fédéral est marquée, d'une part, par un objectif de réduction du déficit public pour arriver à l'équilibre en 2015 – en 2009, la Belgique a été placée sous procédure de déficit excessif <sup>2</sup> par le Conseil, puis mise en demeure en juin 2013 d'engager une action suivie d'effets pour garantir la correction de ce déficit – et, d'autre part, par une volonté de réformer de manière substantielle certaines politiques, notamment en matière d'octroi des allocations de chômage ou de durée effective de la

carrière. Les économies budgétaires opérées par le gouvernement affectent la justice, en dépit des engagements initiaux de la coalition <sup>3</sup>. La réforme du régime de fin de carrière des agents de la fonction publique a accru le mécontentement pré-existant des agents pénitentiaires. Enfin, le surcroît de travail imposé aux avocats dans l'aide aux justiciables, la réforme en cours de l'aide juridique et celle des arrondissements judiciaires ont mis en colère avocats et magistrats.

Dans ce secteur, ces deux dernières années ont par conséquent été marquées par une conflictualité sociale forte, large et atypique puisque quasiment tous les acteurs du monde judiciaire ont, à un moment donné, exprimé leurs préoccupations ou leur colère à l'égard de la dégradation de leurs conditions de travail ou de rémunération ou à propos de leur avenir : qu'il s'agisse des agents pénitentiaires ou des avocats, en passant par les

\* Centre de recherche et d'information sociopolitiques (CRISP).

1. La coalition réunit six partis : socialistes, libéraux et centristes/chrétiens-démocrates, francophones et flamands à chaque fois.

2. Sur la base des prévisions économiques de la Commission européenne d'automne 2009 chiffrant alors son endettement à 97 % du PIB et son déficit à 5,9 % du PIB.

3. « Malgré le contexte budgétaire difficile et les efforts de restrictions budgétaires qui seront fournis dans tous les départements et parastataux, la justice et la police ne contribueront pas à l'assainissement budgétaire et bénéficieront de ce fait d'une enveloppe spécifique pour permettre la mise en œuvre des réformes envisagées », *Accord de gouvernement*, 1<sup>er</sup> décembre 2011, p. 136.

magistrats, les greffiers, les agents des maisons de justice, les experts judiciaires ou encore le personnel médical, psychosocial ou administratif des prisons. Les formes de ces mobilisations ont varié : communiqués, interpellations de la ministre de la Justice et plus largement du monde politique, manifestations, suspensions brèves du travail ou grèves de plus longue haleine ont marqué les différentes régions du pays. Si le monde pénitentiaire est régulièrement agité par des grèves dispersées, le recours à la grève comme mode de protestation contre les mesures ou absence de mesures du gouvernement par d'autres catégories d'acteurs interpelle. À plus d'un titre, la grève du 13 décembre 2013 constitue dès lors un événement historique puisqu'elle a réuni en une action commune très bien suivie quasiment tous les acteurs du secteur (en ce compris le personnel judiciaire, administratif et psychosocial) avec un mode d'action peu usité par certains d'entre eux.

---

### **Les prisons en ébullition constante**

En Belgique, le monde pénitentiaire connaît de manière récurrente un nombre important d'arrêts de travail de courte durée, de grèves plus longues, de grèves du zèle ou d'autres formes de protestation des agents pénitentiaires. L'analyse des mouvements d'action survenus dans le milieu carcéral en 2012 met toutefois en évidence une forte dispersion (Demertzis, Faniel, 2013a). Comme les années précédentes, ces actions concernent le plus souvent un établissement à la fois, bien que nombre de problèmes et de revendications soient communs à toutes les prisons, particulièrement en matière de sécurité et de surpopulation carcérale. Néanmoins, des actions sont menées dans

certains établissements en solidarité avec la lutte d'une autre prison et un préavis de grève est déposé au printemps 2012 pour l'ensemble des établissements pénitentiaires du pays, fait rare sans être une première. Ainsi, au printemps 2012, dans plusieurs prisons à tour de rôle, les agents réagissent pour dénoncer, parfois suite à une tentative d'évasion avec prise en otage violente d'un de leurs collègues, un manque de sécurité pour eux-mêmes dans des prisons surpeuplées et sous forte tension. En avril, ces mouvements forcent une concertation avec les responsables de l'administration pénitentiaire. La ministre de la Justice, Annemie Turtelboom (parti libéral flamand), propose de débloquer un budget pour installer des détecteurs de métaux à la sortie des préaux afin de pouvoir contrôler les détenus. La proposition est cependant jugée insuffisante par les organisations syndicales et la grève se prolonge quelques jours encore dans certains établissements. L'Association des directeurs de prison juge « irresponsable de reconnaître aux moyens de sécurité passive une importance déterminante dans l'arsenal sécuritaire <sup>1</sup> ».

La surpopulation carcérale provoque également plusieurs mouvements de grève, en 2012 puis en 2013. Ces mouvements sont généralement bien suivis, entre 75 % et 90 % du personnel selon les chiffres avancés par les organisations syndicales, même s'ils concernent le plus souvent une prison à la fois. Ce qui frappe en 2012, c'est la multiplication des mouvements : pas un mois ne passe sans qu'un conflit éclate dans un établissement au moins. Les prisons bruxelloises sont tout particulièrement concernées ; d'autres sont affectées par ricochet. Dans deux d'entre elles, les agents décident que si un transfert est organisé d'un

---

1. *La Libre Belgique*, 18 avril 2012.

établissement à l'autre, les agents pénitentiaires préviendront leurs collègues afin d'agir en commun.

Toutefois, l'action simultanée, voire synchronisée, dans différents établissements reste l'exception plutôt que la règle, alors que les problèmes mis en évidence sont le plus souvent communs à l'ensemble du secteur. C'est dès lors quand le gouvernement s'en prend au régime commun à tous les agents pénitentiaires (les fins de carrière ou la réduction du cadre du personnel) qu'un préavis général de grève peut apparaître. La politique du gouvernement fédéral va encore, de deux manières, provoquer d'autres mouvements sociaux. Le 22 décembre 2011, soit deux semaines seulement après la mise en place du gouvernement fédéral, les agents de plusieurs établissements participent à la grève nationale du secteur

public (Capron *et al.*, 2012:34-36) puis, le 30 janvier 2012, à la grève générale interprofessionnelle menée pour dénoncer divers projets et décisions du gouvernement fédéral (encadré ; Demertzis, 2013). Le front commun syndical des agents pénitentiaires dénonce la réforme des fins de carrière et le refus de dialogue en la matière de la part de la ministre de la Justice.

Les décisions budgétaires du gouvernement fédéral attisent également le mouvement des agents pénitentiaires au printemps 2012. Alors que ces agents dénoncent notamment un manque de personnel est annoncée la décision du gouvernement de supprimer quelque 393 agents – soit le cinquième du cadre total des agents pénitentiaires. Afin de désamorcer le conflit social dans les prisons, la ministre évite de procéder à cette réduction du cadre. Mais ce choix engendre

#### Encadré

### Réformes sociales du gouvernement fédéral (2011)

L'accord de gouvernement du 1<sup>er</sup> décembre 2011 prévoit notamment de restreindre l'accès aux régimes de prépension (ou préretraite) et de crédit-temps <sup>1</sup>, de supprimer certains régimes spéciaux de pension (tant par le renforcement des obligations pour accéder à la pension que par des modifications de calcul du montant de la pension), de retarder l'âge d'accès à la pension anticipée, de rendre les allocations de chômage davantage dégressives et de renforcer les conditions d'obtention des allocations d'attente perçues notamment par les jeunes sans emploi après leurs études. Afin que ces différentes mesures puissent entrer en vigueur dès le 1<sup>er</sup> janvier 2012, le gouvernement les adopte en toute hâte et sans les soumettre à la concertation sociale d'usage dans ce genre de cas. Les syndicats dénoncent des textes adoptés « à la hussarde » et soulignent que les mesures gouvernementales remettent en cause certains accords existants (telles des conventions collectives de travail en cours prévoyant un accès au crédit-temps ou à la prépension). Le 30 janvier 2012, les trois organisations syndicales (Confédération des syndicats chrétiens de Belgique, Fédération générale du travail de Belgique et Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique) appellent leurs affiliés à une grève générale nationale interprofessionnelle de 24 heures. Pareil appel n'avait plus été lancé depuis le 28 octobre 2005, dans le cadre de la mobilisation contre le Pacte de solidarité entre les générations (Moulaert, 2006).

1. Formule de réduction individuelle du temps de travail dans le secteur privé qui permet d'interrompre ses prestations à temps plein, mi-temps ou quatre cinquièmes temps.

la nécessité de prélever dans d'autres secteurs du département dont elle a la charge les moyens nécessaires pour compenser cette décision, aucune nouvelle enveloppe budgétaire n'ayant été dégagée. Le plan de personnel 2012 des établissements pénitentiaires présenté aux organisations syndicales en mai décide ainsi d'opérer une vingtaine de licenciements au sein des services psychosociaux des prisons, causant une forte mobilisation dans le sous-secteur (voir *infra*).

En somme, outre les problèmes structurels que connaissent la justice, et en particulier le secteur pénitentiaire, la conflictualité sociale dans les prisons s'est également développée en réaction à la politique d'austérité et de réforme des fins de carrière menée par le gouvernement fédéral. Et ces tensions ont ouvert la voie à une critique vive et répétée de l'attitude jugée désinvolte de la ministre.

Par ailleurs, les actions de grève dans les prisons font émerger un débat relatif au droit de grève de ces agents et aux conséquences de son exercice. Le remplacement des agents pénitentiaires en grève par des agents de police amène plusieurs syndicats de policiers à réclamer l'introduction d'un service minimum effectué par quelques agents dans les prisons en cas de grève. L'imposition d'une telle obligation aux agents pénitentiaires est également soulevée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, les grèves ayant des conséquences pénibles pour les détenus et leur

famille. Les syndicats des agents pénitentiaires s'y opposent en revanche, estimant qu'un tel dispositif affaiblirait leurs actions et, donc, leur droit de grève. À ce jour, un service minimum n'a pas été introduit et la police demeure chargée de maintenir l'ordre dans les prisons lorsque les agents pénitentiaires sont en grève.

---

### **Un mouvement qui s'étend aux autres travailleurs du milieu carcéral**

Le manque de moyens affecte également d'autres catégories de personnel de la justice, renforçant les problèmes constatés dans ce secteur. Le recours à des systèmes de contrôle à distance de détenus en régime de semi-liberté est envisagé comme une des pistes susceptibles de réduire la surpopulation carcérale. Or, le 1<sup>er</sup> mars 2012, les agents francophones de l'équipe mobile du service de surveillance électronique se mettent en grève pour dénoncer le manque d'effectifs et la désorganisation du service.

En juin, le personnel des maisons de justice et le personnel psychosocial et administratif de la plupart des 33 prisons du Royaume mènent des actions de protestation. Ils dénoncent les réductions de personnel (voir *supra*), les restrictions budgétaires et, pour les premiers, s'inquiètent des conséquences qu'aura pour eux la réforme institutionnelle, décidée en octobre 2011, qui prévoit le transfert des maisons de justice de l'Autorité fédérale aux communautés<sup>1</sup> : quel sera leur

---

1. En Belgique, l'Autorité fédérale est compétente sur tout le territoire national pour des matières telles que la défense, la justice, l'essentiel de la sécurité sociale et certains aspects de la politique économique ou de l'énergie. Les trois régions (bruxelloise, flamande et wallonne) sont compétentes, sur leur territoire, pour les matières relatives à l'économie, à l'emploi, à l'aménagement du territoire ou à la protection de l'environnement, notamment. Les trois communautés (flamande, française et germanophone) sont compétentes, sur un territoire propre et, pour les deux premières, dans les communes bruxelloises, en matière de culture, d'enseignement et d'aide aux personnes, en ce compris des aspects de la politique de santé ou d'aide aux justiciables. C'est en vertu de cette dernière compétence que les maisons de justice seront très prochainement transférées aux communautés.

statut, comment seront-elles organisées et quels moyens humains et financiers seront consacrés par les communautés aux maisons de justice ? Le 21 juin, fait rarissime, le personnel des maisons de justice et celui des prisons sont simultanément en grève et organisent une action commune : un millier de personnes manifestent devant le siège du service public fédéral Justice (SPF Justice)<sup>1</sup>, puis du Palais de Justice à Bruxelles. En réaction, le gouvernement fédéral, alors réuni en conclave budgétaire, décide d'affecter 1 million d'euros supplémentaires à l'exécution des peines.

À l'automne 2012, les experts judiciaires exigent, outre un statut, le paiement de millions d'euros d'arriérés d'honoraires et, à l'avenir, le paiement de leurs prestations à leur juste valeur et dans des délais rapides. Parallèlement, quelque 300 médecins et autres prestataires de soins (kinésithérapeutes, pharmaciens, dentistes...) sous statut d'indépendant font savoir qu'ils ne sont plus payés par le SPF Justice depuis le mois de juin. Ils menacent de ne plus assurer les gardes en dehors de leurs horaires normaux et de ne pas reconduire leurs engagements avec le SPF. Ils obtiennent le paiement des prestations de juillet. Il leur faut néanmoins mener une grève administrative (en refusant d'établir les certificats ou les attestations d'aptitude, par exemple) en janvier 2013 pour recevoir le paiement des prestations effectuées entre août et novembre. Mais en juin 2013, les représentants du personnel médical et paramédical indépendant affecté aux prisons font à nouveau part de leur inquiétude face aux nouvelles coupes budgétaires annoncées. Celles-ci se concrétisent à l'automne avec la décision unilatérale de la ministre

de la Justice de supprimer les indemnités octroyées pour les gardes, décision qui s'ajoute aux retards récurrents du paiement de leurs honoraires par l'administration. Un an après leurs premiers avertissements, les médecins – entre-temps constitués en association spécifique pour défendre leurs intérêts – mettent leurs menaces à exécution : dès le 1<sup>er</sup> octobre 2013, les médecins francophones des prisons n'assurent plus les gardes de nuit, de week-end et de jour férié, suivis par leurs collègues néerlandophones 15 jours plus tard. L'association menace l'État d'une action en justice pour obtenir le paiement des prestations. En réponse, la ministre constitue une commission de représentants des médecins, de la cellule stratégique et de l'administration qui se penchera sur la politique de soins dans les établissements pénitentiaires. Au fur et à mesure des paiements effectués, les médecins mettent progressivement un terme à leur action. Mais les difficultés de paiement restent structurelles, de l'aveu même de la ministre, invoquant le blocage de l'Union européenne à cause du déficit budgétaire.

Les mobilisations dans le milieu carcéral, dues notamment à l'indigence de la justice et à la politique d'austérité du gouvernement, ont donc été le fait d'un groupe accoutumé au recours à la grève (les agents pénitentiaires), mais ont également impliqué des publics moins enclins à protester publiquement, tels des titulaires de profession libérale (à caractère médical). Cette observation, peu habituelle dans l'étude des grèves, s'est pourtant appliquée également à d'autres acteurs de la justice : des avocats et des magistrats.

1. Depuis la réforme de la fonction publique fédérale survenue au début des années 2000, les ministères ont été réorganisés et rebaptisés services publics fédéraux.

---

**Une mobilisation inhabituelle :  
les avocats en grève**

Les dossiers qui ont polarisé la mobilisation des avocats sont essentiellement liés à des questions de financement de leurs prestations.

**Conflit autour de l'aide juridique  
et de son financement**

L'arrêt Salduz de la Cour européenne des droits de l'homme du 27 novembre 2008 prévoit l'assistance d'un avocat aux côtés de tout suspect privé de liberté. La loi adoptée par la Belgique pour se conformer à cet arrêt est entrée en vigueur en janvier 2012. Les acteurs de terrain (tant police que justice) dénoncent directement les difficultés pratiques auxquelles ils sont confrontés. Ces permanences représentent un surcroît de travail pour les avocats et, à tout le moins, une modification dans l'organisation de celui-ci. En outre, le travail réalisé dans ce cadre l'est parfois aux conditions de l'aide juridique. Malgré ces difficultés, les barreaux mettent en place le système de permanences nécessaire pour assurer l'assistance d'un avocat lors du premier interrogatoire. Toutefois, le financement public de ces permanences n'a dès le départ pas été assuré à la hauteur de son coût réel. Les avocats assurant les permanences dites Salduz pour assister les suspects pendant leur première audition sont trop peu rémunérés et, lorsque la mobilisation des avocats à ce sujet est lancée, les prestations ne sont déjà plus payées.

Dans un courrier daté du 20 mars 2012, l'Ordre des barreaux francophones et germanophone (OBFG) met la ministre

de la Justice en demeure de respecter les engagements de son prédécesseur, d'assurer en particulier le maintien de la valeur financière pour les prestations et de payer immédiatement les indemnités dues aux avocats. Le 30 mars, les avocats francophones n'ayant toujours pas été payés, et alors que la ministre remet en cause le budget de 17 millions d'euros prévu par son prédécesseur pour ces permanences, l'OBFG appelle tous les barreaux francophones et germanophone à suspendre les permanences Salduz.

Dès le mois d'avril 2012, la mobilisation des avocats autour des permanences Salduz est élargie à l'aide juridique, que le gouvernement entend réformer en profondeur. Celle-ci, anciennement connue sous le nom de *pro deo*, consiste à fournir gratuitement ou à prix réduit l'assistance d'un avocat à un justiciable placé dans des conditions de revenus telles que le recours aux services d'un avocat lui est très difficile, voire impossible<sup>1</sup>. Le budget de l'aide juridique est resté en 2012 à son niveau de 2011 (soit 69 millions d'euros), mais les demandes se sont accrues au cours des dernières années ; la valeur monétaire nominale d'un point s'est donc trouvée réduite de 26,91 à 24,03 euros, tandis que l'inflation aurait logiquement permis aux avocats de s'attendre à un relèvement de ce montant. Le cabinet ministériel évoque une explosion des coûts de l'aide juridique dont l'enveloppe (fermée) a triplé depuis les années 1990, passant de 25 à 70 millions. Une étude statistique (Nisen *et al.*, 2012) met en évidence que le nombre de bénéficiaires du régime *pro deo* n'aurait pas augmenté depuis 10 ans, mais que

---

1. Pour remplir ces tâches, les avocats sont rémunérés selon une grille où chaque tâche correspond à un nombre déterminé de points. Un tarif établit combien chaque type d'intervention rapporte de points, en fonction d'une estimation de la charge moyenne de travail qu'il représente. Ces points sont totalisés une fois l'an et une enveloppe fermée est répartie entre les avocats au prorata des points engrangés par chacun.

le nombre de procédures aurait presque triplé<sup>1</sup>. L'OBFG et l'Ordre des barreaux flamands (OVB) ne contestent pas la nécessité d'une réforme de l'aide juridique, dont le financement est en danger, mais dénoncent le manque de concertation et de prise en compte de leurs propositions. En avril 2012 s'ajoute par conséquent à la grève des permanences Salduz menée par l'OBFG une grève sélective aux prestations réalisées au titre de l'aide juridique : concrètement, les bureaux d'aide juridique de Bruxelles et de Wallonie ne désignent plus d'avocats *pro deo* et, en mai, ferment leurs portes pendant un mois, hormis pour les cas urgents. Même si la suspension de l'aide juridique touche les justiciables les plus faibles – ce que déplore l'OBFG –, l'Ordre décide de poursuivre la grève et de durcir le mouvement durant le mois de juin.

Ce double mouvement de grève est suspendu le 25 juin, après que les avocats ont reçu des engagements de la part de la ministre, qui promet que le conclave budgétaire de juillet dégagera un financement pour la justice. Mais les sommes effectivement promises par le gouvernement – 9 millions d'euros destinés au financement de l'aide juridique – tardent à être versées. Le conflit resurgit en novembre et reste latent pendant plusieurs mois. Les avocats s'inquiètent également des perspectives financières pour 2013 et plus largement de l'évolution future de l'aide juridique<sup>2</sup>.

### **Un projet de réforme de l'aide juridique très critiqué**

C'est dans ce contexte tendu que le Conseil des ministres adopte le 3 mai 2013 un avant-projet de loi modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'aide juridique. Cette réforme vise clairement à limiter le recours à l'aide juridique, que le gouvernement estime abusif dans certains cas. Elle revoit les revenus du justiciable pris en compte pour accéder à l'aide juridique, introduit l'obligation pour celui-ci de s'acquitter d'un ticket modérateur (susceptible d'être remboursé en cas de victoire), impose aux avocats stagiaires un minimum d'affaires à traiter selon le régime *pro deo* et instaure un système de contingentement du nombre d'avocats traitant de certaines affaires, notamment relatives au droit des étrangers<sup>3</sup>.

L'introduction du ticket modérateur mettrait fin à la gratuité totale de l'aide juridique pour les citoyens les plus démunis et pourrait constituer un obstacle à l'accès de tous à la justice. L'objectif affiché de la réforme est clairement « d'éviter d'entamer une procédure judiciaire irréfléchie », selon les termes du communiqué de presse gouvernemental, suggérant par là la nécessité d'une responsabilisation des plus démunis. Le système de contingentement est perçu par l'OBFG comme une proposition qui « a au moins autant pour objet de diminuer le coût de l'aide juridique que l'aide apportée aux

1. Selon la même étude toutefois, la Belgique consacre à l'aide juridique (dite de deuxième ligne) un budget par habitant comparable à celui de la France (en 2011, 6,4 euros par an et habitant en Belgique contre 4,8 euros en France), mais sans commune mesure avec les sommes engagées aux Pays-Bas (27,78 euros par an et habitant).

2. En septembre 2013, c'est l'OVB – qui partageait les inquiétudes de l'OBFG mais n'avait pas pris part à la suspension des permanences en 2012 – qui menace de suspendre les permanences Salduz si la ministre de la Justice ne débloque pas les nouveaux moyens prévus.

3. Au mois de janvier 2014, l'avant-projet de loi de réforme de l'aide juridique n'est pas encore passé en deuxième lecture au conseil des ministres et n'a donc pas encore été soumis à la procédure législative bicamérale (Chambre des représentants et Sénat).

étrangers pour demeurer en Belgique<sup>1</sup> ». En outre, selon l'Ordre, ce dispositif bat en brèche le principe selon lequel le justiciable a le libre choix de son avocat ; il en va de même de l'obligation imposée aux avocats stagiaires de prendre en charge gratuitement cinq dossiers d'aide juridique.

Cet avant-projet de loi est immédiatement critiqué et suscite la création de la plateforme « Justice pour tous », regroupant une quarantaine d'associations, dont l'OBFG, l'Association syndicale des magistrats, la Ligue des droits de l'homme, le Syndicat des avocats pour la démocratie, les syndicats socialiste et chrétien, le Comité belge d'aide aux réfugiés et le Réseau wallon de lutte contre la pauvreté. Ce projet de réforme de l'aide juridique, estiment ses détracteurs, n'est porté par aucune vision à long terme et consiste en de simples mesures budgétaires dont le but premier est de faire des économies. Selon le président du Syndicat des avocats pour la démocratie, il s'agit « d'une réforme idéologique qui vise à instaurer des mesures d'austérité dans la justice, à faire peser le poids de celles-ci sur les plus faibles » tout en mettant en danger l'accès pour tous à la justice. Cette plateforme lance une pétition, qui réunit plus de 6 000 signatures, publie une lettre ouverte au Premier ministre pour rappeler que l'aide juridique est prévue par la Constitution et consacrée par la Convention européenne des droits de l'homme, et organise une action nationale le 13 juin 2013, qui réunit 600 personnes. Les partis de l'opposition critiquent eux aussi ouvertement la proposition de réforme de l'aide juridique, en dénonçant notamment le sacrifice des droits fondamentaux des citoyens sur « l'autel de l'austérité » et en épinglant

une réforme essentiellement budgétaire qui, selon eux, ne règle pas les problèmes fondamentaux du système existant.

De leur côté, une majorité de bâtonniers francophones et flamands signent une lettre ouverte à la ministre dans laquelle ils menacent de faire acte de désobéissance civile si le projet est maintenu tel quel : les avocats refuseront d'encaisser la contribution du ticket modérateur à charge de l'État. L'OBFG ainsi que les présidents des bureaux francophones et germanophone d'aide juridique assignent l'État belge en justice : ils entendent obtenir le paiement des indemnités d'aide juridique dont ils s'estiment privés.

Le 26 juin, avocats et magistrats mènent une action solidaire : ils retardent les audiences d'une demi-heure pour manifester leur opposition aux trois projets de loi et réclamer au gouvernement et aux parlementaires le gel de ces projets. L'OBFG menace de déclencher une nouvelle grève des bureaux d'aide juridique à partir du 1<sup>er</sup> septembre si des solutions de refinancement du *pro deo* ne sont pas élaborées entre-temps. En août 2013, l'OBFG et l'OVB écrivent conjointement un courrier à la ministre répétant leurs propositions pour refinancer l'aide juridique, tant en matière de réduction des dépenses que d'augmentation des recettes. Une majorité de ces propositions visent à restreindre le champ d'action de l'aide juridique par la non-prise en charge de demandes de minime importance ou par un contrôle accru des capacités financières du demandeur (modification des présomptions d'impécuniosité, accès aux banques de données du SPF Finances et rémunération de l'avocat par le client si ce dernier perçoit des montants du fait de son intervention). D'autres mesures portent sur la qualité des prestations effectuées

1. Communiqué de presse du 31 janvier 2013.



par les avocats au titre de l'aide juridique (instauration d'un examen de compétence préalable, modification des modalités de sanction en cas de manquement de l'avocat, généralisation des contrôles de qualité, révision des barèmes selon un taux horaire de 75 euros). En termes de recettes, les ordres professionnels des avocats suggèrent l'instauration d'un ticket modérateur pour chaque instance en vue de responsabiliser le justiciable (d'un montant variant entre 50 et 100 euros) et d'une contribution au financement de l'aide juridique (entre 35 et 50 euros) à l'introduction de chaque action, qu'elle soit judiciaire ou administrative (sauf exemptions prévues <sup>1</sup>). Au-delà de ces mesures, l'OVB et l'OBFG proposent la création d'un Conseil fédéral permanent de l'aide juridique <sup>2</sup> et d'un Conseil fédéral permanent de l'accès à la justice <sup>3</sup> en vue de réfléchir à long terme à l'égalité d'accès à la justice pour les personnes en difficultés financières et, plus généralement, pour toute la classe moyenne. Face à l'absence de réaction ministérielle, les bureaux d'aide juridique francophones et germanophone ne désignent aucun avocat *pro deo* la première semaine de septembre 2013. Les avocats flamands ne suivent cependant pas leurs collègues dans la grève.

Enfin, un troisième dossier initié par le gouvernement fédéral mobilise les avocats. En juillet 2013, après avoir plusieurs fois renoncé, le gouvernement décide, pour boucler son budget, de frapper d'une TVA de 21 % les honoraires des avocats, mettant ainsi fin à une exonération unique en Europe. Ce faisant, les honoraires seront mécaniquement augmentés d'un cinquième (pour un service inchangé). Les avocats, soutenus par des associations et par des syndicats, dénoncent une mesure socialement injuste puisque cette taxe peut être déduite par les entreprises mais non par les personnes physiques. Il s'agit selon eux là aussi d'un obstacle à l'accès à la justice pour les citoyens les moins fortunés. Ils intentent un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle. Dans l'opposition, les écologistes vilipendent un « pur dogmatisme budgétaire » risquant de renforcer la mise en place d'une « justice de classe ».

Pouvant apparaître comme un combat corporatif, le mouvement mené par les avocats veille donc à s'inscrire dans une défense plus large de la justice entendue comme un service public auquel l'accès doit être préservé, non seulement de manière formelle, mais également en termes socioéconomiques – soit l'inverse de la politique d'austérité mise en œuvre par le

- 
1. Des exceptions au ticket modérateur seraient prévues pour les personnes pour lesquelles l'obligation du paiement d'un ticket modérateur rendrait impossible la défense de leurs droits légitimes. Par ailleurs, seraient exemptés du paiement d'une contribution au financement de l'aide juridique les bénéficiaires de l'aide juridique ou de l'assistance judiciaire, les procédures relevant de la sécurité sociale, ainsi que les actions non susceptibles d'appel en raison de leur enjeu financier réduit.
  2. Ce Conseil fédéral permanent de l'aide juridique serait composé de représentants des barreaux, de représentants du SPF Finances, de représentants du SPF Justice et de représentants des centres publics d'action sociale (CPAS) municipaux. Il aurait pour mission de formuler au gouvernement des suggestions relatives au financement et au fonctionnement de qualité du service public de l'aide juridique.
  3. Le Conseil fédéral permanent de l'accès à la justice serait composé de représentants des barreaux, de représentants du SPF Justice, de représentants du Conseil supérieur de la justice, de représentants des assurances défense en justice, de représentants des CPAS, de représentants des associations de défense des consommateurs. Il aurait pour mission de proposer au gouvernement un système équitable et finançable d'assurances défense en justice accessible à tous.

gouvernement. Plus globalement, c'est la volonté prêtée aux libéraux flamands de vouloir détricoter le service public de la justice et son accès par tous, personnes en situation de précarité y compris, qui est dénoncée

---

### **Les magistrats se mobilisent aussi**

En 2013, la conflictualité sociale gagne également la magistrature dans son ensemble – à travers l'Association syndicale des magistrats (ASM) – qui se mobilise en masse contre le projet de réforme du paysage judiciaire belge, en application de l'accord de gouvernement de décembre 2011. Il s'agit d'une réforme structurelle reposant sur trois piliers : une fusion des arrondissements judiciaires (ou élargissement d'échelle), couplée à une plus grande mobilité des magistrats et du personnel administratif, ainsi qu'une gestion autonome des parquets.

Si l'ASM n'est pas hostile à une réforme, elle s'élève contre l'absence de concertation et la forme prise par cette réforme, décidée trop rapidement aux yeux du monde judiciaire. Parmi les griefs des magistrats figure une réduction jugée excessive du nombre d'arrondissements judiciaires, notamment pour des motifs budgétaires, avec des risques d'éloignement entre la justice et le citoyen. Les magistrats dénoncent aussi la mobilité entre arrondissements qui pourrait leur être imposée (ainsi qu'au personnel administratif), sans requérir leur consentement ; certains y voient un risque pour l'indépendance des

magistrats, qui pourraient être « déplacés » non en fonction des besoins des arrondissements, mais pour les écarter de certaines affaires. Le 16 avril 2013, tout le personnel du tribunal de première instance de Namur (magistrats, greffiers et employés du tribunal), avec le soutien du barreau, arrête le travail pendant une heure, pour protester contre le projet de réforme. Le premier pan de la réforme est pourtant adopté par le Parlement fédéral en décembre 2013 <sup>1</sup>.

Le deuxième projet de loi accordant à l'organisation judiciaire davantage d'autonomie de gestion <sup>2</sup> mécontente aussi la magistrature. L'accord de gouvernement prévoit la création d'une structure unique de gestion des tribunaux par arrondissement ou par ressort. Sur la base d'un engagement de résultat, le pouvoir judiciaire devient lui-même responsable de la gestion de son budget et de son personnel. Dans ce dossier à nouveau, la première revendication touche à l'absence de concertation. Les magistrats craignent que si l'autonomie de gestion est imposée sans que le monde judiciaire puisse s'exprimer, elle pourrait facilement se révéler être un piège qui servira avant tout à diminuer les frais de justice et à réduire le budget de la justice et le nombre de magistrats – bref, à gérer de manière décentralisée le manque de moyens de la justice.

---

### **La première grève commune du secteur de la justice**

Bien qu'agité, le secteur de la justice a donc connu des mouvements de

---

1. Loi du 1<sup>er</sup> décembre 2013 portant réforme des arrondissements judiciaires et modifiant le Code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'ordre judiciaire, *Moniteur belge*, 10 décembre 2013.

2. Projet de loi relatif à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire, doc. parl. 533068/001 du 14 octobre 2013, adopté par la Chambre des représentants le 12 décembre 2013.

formes différentes (pétition, manifestations, grèves de différents types) qui ont le plus souvent été menés sans coordination par les différentes catégories de personnel concernées. À ce titre, la grève du 13 décembre 2013 (Demertzis, Faniel, 2013b), menée par l'ensemble des agents de la justice, à l'exception des magistrats mais avec leur soutien et avec celui des avocats, constitue une nouveauté importante. Si elle est apparue exceptionnelle, c'est parce qu'elle a réuni dans un mouvement commun, le même jour, bon nombre de ces acteurs, au profil et aux revendications différents, alors que les mobilisations dans ce secteur s'étaient faites jusque-là de manière compartimentée. Elle a également impliqué des catégories de travailleurs peu habitués à se mobiliser (greffiers, agents de la Sûreté de l'État...), *a fortiori* sous la forme d'actions de grève.

Cette convergence et cette intensité des mobilisations reflètent l'existence, à côté de préoccupations propres à chaque catégorie de personnel du secteur de la justice, de griefs communs, liés à la situation dans laquelle se trouve la justice belge, au manque de moyens (financiers, humains ou informatiques) qui l'affecte, ainsi qu'à la manière dont le gouvernement est occupé à réformer la justice (et, plus largement, la fonction publique) et, dans ce cadre, à la difficulté rencontrée par les différents acteurs du secteur de se faire entendre de leur ministre.

### Conclusion

Le monde de la justice en Belgique vient de connaître deux années agitées, dont le point d'orgue a été la grève quasiment générale du personnel de la justice le 13 décembre 2013. La plupart de ses intervenants se sont, à un moment ou à

un autre, mobilisés contre une ou plusieurs des réformes prévues par le gouvernement fédéral. Ces réformes visent à résoudre certains problèmes structurels dont souffre la justice belge – et ils sont aussi nombreux que profonds. Dans bien des cas, ces réformes ont également eu pour objectif – de manière assumée par le gouvernement ou, à tout le moins, selon les acteurs s'y opposant – de réaliser des économies, malgré l'engagement pris par les partis de la coalition de ne pas faire participer le secteur de la justice à l'effort budgétaire.

Cet article met en évidence que, face aux problèmes structurels de la justice, mais également aux réformes menées notamment à des fins d'économies, avocats et magistrats ont pu, de manière inattendue, se mobiliser collectivement et, plus surprenant encore, recourir à un élément du répertoire d'action dont ils sont peu coutumiers : la grève. L'importance des réformes entreprises, l'absence de réponse satisfaisante de la part des autorités gouvernementales, voire parfois le manque de considération de celles-ci à l'égard des acteurs mobilisés et de leurs revendications, expliquent probablement pourquoi les moyens d'action traditionnellement utilisés par ces acteurs pour se faire entendre (courriers au ministre de tutelle, concertation avec celui-ci, *lobbying* à différents niveaux, recours en justice contre les réformes adoptées) ont paru insuffisants et ont rendu nécessaire, de leur propre chef, le recours à des actions de grève.

Au-delà du cas belge, cette étude illustre la manière dont un secteur régalien – la justice – peut se trouver confronté aux effets – fût-ce de manière atténuée – de la politique d'austérité menée par un État dans le contexte des politiques de retour à l'équilibre budgétaire mises en place dans l'Union européenne.

**Sources :**

Capron M., Faniel J., Gobin C., Vandewattyne J. (2012), « La défense du système social belge : des conflits contre le projet d'accord interprofessionnel aux conflits contre l'accord de gouvernement », in Gracos I., « Grèves et conflictualité sociale en 2011 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2135-2136, p. 9-39.

Demertzis V. (2013), « La grève générale du 30 janvier », in Gracos I., « Grèves et conflictualité sociale en 2012. I. Grève générale et secteur privé », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2172-2173, p. 17-27.

Demertzis V., Faniel J. (2013a), « La conflictualité sociale dans le monde de la justice », in Gracos I., « Grèves et conflictualité sociale en 2012. II. Secteur public et questions européennes », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2174-2175, p. 33-48.

Demertzis V., Faniel J. (2013b), « Retour sur la grève du 13 décembre 2013 dans la justice », *Les analyses du CRISP en ligne*, 20 décembre 2013.

Mary P. (2012), « La politique pénitentiaire », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2137, p. 5-47.

Moulaert T. (2006), « Belgique. Conférence sur la fin de carrière : véritable négociation sociale ou tentative de légitimation de l'action gouvernementale ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 100, mai, p. 35-44.

Nisen L. (dir.), Adelaire K., Reynaert J.-F. (2012), « Recherche relative au système de rémunération de l'aide juridique de deuxième ligne », *Rapport de recherche*, Institut national de criminalistique et de criminologie/Université de Liège, septembre.