

## Contribution écrite de l'UNAF suite à l'audition

de F. FONDARD à la DACS, le 21 mars 2013

### *"Juridictions du XXIème siècle"*

#### INTRODUCTION

Pour commencer, nous vous remercions d'entendre l'UNAF, en sa qualité de représentante des familles pour donner son avis sur les évolutions de notre système judiciaire.

Notre réseau associatif est constitué de 99 UDAF, 7 000 associations familiales adhérentes, 18 000 représentants familiaux, 750 000 familles ...

Compte-tenu des délais impartis pour préparer cette audition, nous avons fait au mieux pour couvrir le plus largement possible les champs qui nous semblaient pertinents du point de vue des familles que nous représentons, mais aussi des associations familiales et des UDAF que nous réunissons, qui interviennent souvent auprès des familles dans un cadre judiciaire, mais pas seulement ...

Notre contribution est vraiment basée sur l'observation et les constats qui nous reviennent de notre réseau. Aussi, nous ne prétendons pas avoir une qualité d'expertise juridique, nous nous sommes plutôt fondés sur le ressenti des familles, le vécu de nos services, animés par un souci de défendre les intérêts des familles et d'améliorer leur rapport à la justice ...

**Notre réflexion, concernant l'adaptation de l'organisation et du fonctionnement de la justice pour répondre au mieux aux besoins des familles, a été guidée par ce que Madame la Garde des Sceaux puis votre lettre de mission a posé en préalable : Assurer une justice plus proche des citoyens, plus lisible, plus efficace et plus accessible.**

Pour ce faire, en amont, je tiens à rappeler que l'UNAF demeure particulièrement attachée au **principe d'égalité de tous les individus devant la justice**, inscrit dans la constitution française. Le coût de la justice ne doit jamais constituer une entrave à son recours. L'accès de toutes les familles à la justice doit rester identique, quelles que soient leurs ressources, ainsi que la qualité des réponses qui leur sont apportées, en tenant compte de chaque situation individuelle.

**Quatre axes seront développés pour cette audition.**

## **1. Pour une organisation des juridictions plus lisible des familles et plus efficace : nous préconisons la création d'un véritable « pôle famille » au TGI et d'une coordination effective des juridictions à caractère familial**

Depuis de plusieurs années déjà, l'UNAF exprime son souhait de voir créer un pôle familial regroupant les différents juges. Lors des travaux présidés par le Recteur Serge GUINCHARD, nous avons défendu en 2008, le regroupement du juge des enfants (JE), du juge aux affaires familiales (JAF) et du juge des tutelles (JT), au sein de chaque tribunal de grande instance (TGI). Trois propositions, en ce sens, avaient permis d'avancer sur cette question :

- *Concentrer les TGI sur trois grands blocs de compétences : le bloc familial, avec la compétence renforcée du JAF, le bloc pénal (correctionnel et police) et le bloc des affaires civiles complexes ou portant sur des enjeux importants (p.ex. les matières immobilière, fiscale, successorale, les baux commerciaux et professionnels).*
- *Créer un « pôle famille » par renforcement de la compétence du juge aux affaires familiales, qui connaîtra de la tutelle des mineurs et des liquidations, et du partage des indivisions conjugales, tous types de familles confondus.*
- *Créer un « réseau judiciaire en matière familiale », pour mieux articuler l'intervention des JAF, juges des enfants et juges des tutelles. Cela implique la désignation, au sein de chaque cour d'appel et TGI, d'un magistrat coordonnateur de l'ensemble des activités en matière de familles et de personnes, ainsi que la mise en place d'une coordination des parquets en matière familiale.*

La Circulaire de la Direction des services judiciaires du 4 août 2009 a certes posé les bases de la création d'un tel pôle au TGI, mais nous pensons qu'il est temps aujourd'hui d'en évaluer la réalité et d'en mesurer les effets concrets.

**Si nous sommes globalement favorables à une collaboration accrue entre le juge aux affaires familiales, le juge des enfants et le juge des tutelles, il n'est pas question de fusionner des fonctions différentes.**

✓ Loin de promouvoir un juge tout-puissant, nous encourageons les rapprochements naturels entre ces magistrats, y compris topographiques et une plus large systématisation de leurs échanges.

Cela favoriserait une cohérence dans les décisions prises par les juges. En effet, il n'est pas rare que, pour des situations juridiques identiques, les décisions prises diffèrent selon les tribunaux ou entre les magistrats eux-mêmes qui sont en charge des dossiers. Aussi, renforcer l'obligation de motivation des décisions judiciaires permettrait de confronter et d'analyser les décisions prises.

La proximité de ces trois fonctions est de première importance pour éviter la dispersion des efforts fournis de toutes parts : tant au niveau des tribunaux, que des collectivités territoriales en charge de l'accompagnement social, ou des

associations et des travailleurs sociaux eux-mêmes.

Pour une meilleure coordination entre les juges, mettons donc en place les moyens d'une collaboration réelle et effective entre eux :

- **Au niveau des situations individuelles** : un cadre est pourtant prévu et les textes réglementaires existent dans la communication des dossiers. Pourtant, ils sont inégalement utilisés par les juridictions (ex : enfants en danger car exposés aux violences conjugales).

**Au niveau du travail en réseau** : afin de favoriser une meilleure coordination entre les juges et les professionnels concernés par le contentieux familial, le développement d'une politique judiciaire locale cohérente permettrait de mettre en place des espaces de réflexion autour de thématiques données. Il serait intéressant qu'au moins une circulaire encourage une coordination à ce niveau, pour organiser des événements ou des partenariats avec le barreau, l'éducation nationale, les associations, le Conseil général ... (ex : les UDAF pourraient aider à organiser des manifestations sur la perception de la justice par les jeunes).

- ✓ Nous défendons la **désignation, au sein de chaque TGI, d'un magistrat coordonnateur de l'ensemble des activités en matière de famille**, tel qu'il était préconisé dans le « rapport Guinchard », à l'instar du magistrat coordonnateur créé par la circulaire du 24 janvier 2011, qui prévoit qu'un conseiller est chargé de suivre l'activité des conciliateurs de justice et des médiateurs, de coordonner leur action dans le ressort de la cour d'appel et d'établir un rapport annuel sur leur activité.

**Ce magistrat coordonnateur faciliterait l'acquisition d'une culture commune à l'approche familiale, au sein des TGI et des cours d'appel. Il pourrait notamment organiser des réunions et des formations déconcentrées nécessaires aux spécificités de ces affaires.**

En effet, les conflits familiaux, plus que toute autre situation de crise, touchent à la sphère intime et sont donc empreints d'une dimension affective inévitable. Cette spécificité exige des connaissances et compétences particulières (sociologie de la famille ...), une approche globale, une écoute active, une information adaptée, un accompagnement individualisé. **L'UNAF reste encore convaincue qu'il est nécessaire de renforcer la cohérence des juridictions de 1<sup>ère</sup> instance, autour des questions familiales.** Ces affaires délicates nécessitent que les juges concernés échangent sur les problématiques qu'ils rencontrent, qu'ils partagent certaines pratiques professionnelles.

**Le magistrat coordonnateur pourrait établir un rapport annuel, synthétisant l'activité et recensant « les bonnes pratiques » de sa juridiction, qui serait utilement communiqué aux instances et partenaires locaux concernés (Conseil général, préfecture, associations...) pour une meilleure coordination. Il permettrait ainsi une meilleure connaissance des problématiques familiales.**

✓ Conscients du rôle accru des parquets, notamment depuis les lois du 5 mars 2007 (N° 2007-293, N° 2007-297, N° 2007-308), nous tenons à rappeler la nécessité de **mettre en place une coordination des parquets en matière familiale**, afin de faciliter les liens entre tous les magistrats appelés à prendre les décisions relatives au sort des enfants (juge des enfants, juge des tutelles et juridictions civiles compétentes en matière d'adoptions, de déclarations judiciaires d'abandons d'enfants et de délégations d'autorité parentale). Cette évolution préfigurerait la constitution, à terme, d'un référent familial au sein du Parquet, complétée par la désignation d'un magistrat du parquet général de la cour d'appel.

**Les pratiques professionnelles, l'articulation entre les différents opérateurs, la coordination interdisciplinaire s'en trouveront améliorées. Le rôle du juge, en général dans la société, sera clarifié et la justice valorisée.**

✓ Enfin, il nous apparaît qu'un « **pôle famille** », **vraiment structuré et identifié au TGI**, contribuerait à la promotion du droit de la famille lui-même, qui gagnerait ainsi dans sa dimension de "spécialité". Il permettrait d'améliorer les données statistiques de la justice, en facilitant une observation d'ensemble du champ familial.

Cette organisation apporterait une **meilleure lisibilité de l'institution judiciaire aux citoyens**. Les familles fragilisées et les personnes vulnérables elles-mêmes doivent impérativement recevoir la considération, l'apaisement et l'accueil qu'elles méritent dans les lieux de justice. Mêler des publics venus pour une affaire au pénal, avec d'autres au civil, perturbe souvent nos concitoyens.

**Une juridiction où serait organisé un service d'accueil et d'accompagnement des justiciables en son sein et où seraient présents des services sociaux, éviterait l'impression d'errance des personnes, et conforterait les familles dans l'assurance que tout est fait pour régler au mieux leurs problèmes.** En effet, nombreux sont les justiciables qui se trouvent désorienter lors de leur arrivée dans un tribunal, qui pour la majorité d'entre eux n'ont jamais eu « à faire à la justice ». Ce meilleur service aux familles favoriserait la prise en compte globale de leur situation (il n'est pas rare qu'une même famille cumule des difficultés et soit en lien avec ces différents juges ...).

- **Quelques remarques concernant la justice des mineurs et le juge des enfants :**

L'UNAF est attachée à la **philosophie de l'ordonnance de 1945** et au principe, par ailleurs constitutionnelle (depuis 2002), **qui veut que la justice pour mineurs soit rendue par des tribunaux spécialisés**. En matière de justice des mineurs, **l'éducatif doit prévaloir sur le répressif**. Pour ces raisons, nous sommes favorables à la double compétence du juge des enfants et à la suppression des tribunaux correctionnels des mineurs.

Si nous défendons une **collaboration accrue entre le JAF et le juge des enfants**, nous sommes défavorables au transfert de la compétence civile du juge des

enfants au JAF.

Le juge des enfants est un interlocuteur bien identifié et privilégié des associations qui assurent des services de protection de l'enfance. A ce sujet, des UDAF nous signalent certaines initiatives de juges des enfants, qui pourraient être reproduites : certains organisent des audiences communes, lorsque qu'au sein de la même famille, plusieurs décisions interviennent (placement, AEMO, MJAGBF ...) tous les intervenants auprès de la famille et de l'enfant sont, à cette occasion, réunis et peuvent mieux organiser la complémentarité de leurs missions.

Par ailleurs, nous souhaitons alerter votre commission, sur la possibilité pour les mineurs récidivistes de plus de 16 ans, d'être présentés devant un tribunal correctionnel pour mineurs - juridiction au sein de laquelle ne siège qu'un seul juge des enfants. Pour l'UNAF, il s'agit là d'une tentative de contournement du principe de spécialisation de la justice des mineurs. Cela nous paraît d'autant plus inquiétant qu'il est probable, compte tenu de l'aspect de plus en plus répressif de la législation (élargissement des actes qualifiés d'infractions pénales et durcissement des peines), que le nombre de ces mineurs récidivistes augmente mécaniquement, entraînant une hausse des fameuses « peines plancher » (créées en 2007).

**Nous pensons que la spécialisation de la justice des mineurs ne répond pas seulement à un respect des valeurs démocratiques promues, notamment au niveau européen, mais aussi et surtout à une exigence d'efficacité du rendu de la justice.**

- **Quelques remarques concernant la protection juridique des majeurs et le juge des tutelles :**

Nous sommes conscients, par les innombrables retours que nous font les UDAF, de **l'asphyxie des juges d'instance et de leurs greffes**. A ce titre, nous sommes très surpris du nombre de témoignages de **postes vacants, compte-tenu de la surcharge de ces cabinets et de leur manque flagrant d'effectifs !**

Nous le déplorons d'autant plus que le contexte de révision de l'intégralité des mesures de protection prononcées avant 2009, avant la fin de l'année 2013, impose un surcroît d'activité pour les juges des tutelles. A ce sujet précis, le collectif associatif au sein duquel nous travaillons avec la CNAPE, la FNAT et l'UNAPEI a saisi le gouvernement et les parlementaires de l'urgence d'intervenir.

Comme le juge des enfants, le juge des tutelles est un interlocuteur privilégié de nos associations. Il est **parfaitement identifié dans sa spécificité « tutelles »** par les personnes et les familles et ne leur apparaît pas comme un juge d'instance plus généraliste ... il nous semble toutefois important que ce juge conserve une compétence générale en matière civile. Elle lui permet, en effet, de connaître toute sorte de vulnérabilités : vulnérabilité sociale avec les contentieux relatifs au logement, vulnérabilité économique avec le surendettement, la consommation, la saisie sur revenus, vulnérabilité due à l'altération des facultés avec la protection juridique.

**Les besoins en termes de moyens humains et financiers sont particulièrement prégnants au tribunal d'instance et déterminants** concernant les évolutions attendues pour répondre aux impératifs de la loi 5 mars 2007, réformant la protection juridique des majeurs.

Nous pensons également qu'il est préférable que le juge des tutelles siège au tribunal d'instance, le plus inscrit dans le maillage territorial de proximité, appelé à intervenir autour des personnes protégées (mairies, CCAS, commissions de surendettement, hôpitaux, établissements médico-sociaux et associations ...).

Plus globalement, les personnes protégées que nous représentons, leur famille - qu'elle exerce ou non la mesure de protection, ainsi que les associations tutélaires sont fortement en demande d'une **plus grande proximité du juge des tutelles**.

Ce besoin de proximité se traduit **géographiquement**. De nombreuses UDAF en départements ruraux nous font part de la difficulté des personnes concernées à se rendre dans les tribunaux d'instance, ou inversement de la difficulté des juges à se déplacer sur leur ressort. Cet éloignement s'est le plus souvent accru, suite à la réforme de la carte judiciaire, avec la nouvelle implantation des tribunaux d'instance. Cet obstacle à l'accès à la justice n'en est que grandissant quand l'on connaît la situation des personnes concernées, leur isolement social, leurs difficultés financières et la difficulté à utiliser des transports collectifs plus ou moins adaptés, notamment aux personnes handicapées.

Cette proximité se traduit également en termes de temps et donc de **disponibilité**, non seulement du juge, mais également des greffes. Il est unanimement regretté qu'il soit si compliqué de les contacter et encore davantage de les rencontrer ...

Enfin, les UDAF nous indiquent fréquemment qu'elles doivent répondre à des **pratiques et des exigences très variables entre juges des tutelles**. De notre point de vue, il serait probablement opportun qu'un état des lieux puisse être pratiqué au sein de la justice et que des échanges puissent être organisés, notamment par le **magistrat délégué à la protection juridique des majeur de la cour d'appel**, afin qu'une harmonisation puisse être envisagée. **Ce magistrat dédié et son rôle apparaissent encore fort méconnus des différents acteurs du secteur**.

Enfin, il apparaît que le seul transfert de compétence de la tutelle des mineurs au juge aux affaires familiales ne suffise à constituer un pôle famille au TGI. Les échos que nous avons de ce transfert sont globalement négatifs, notamment en ce qui concerne la gestion des biens - domaine de compétence plus acquis aux juge des tutelles.

Voici à ce stade, où se situent nos principaux constats et réflexions. Nous nous rapprochons actuellement des fédérations avec lesquelles nous avons rédigé, en 2012, le livre blanc sur la protection juridique des majeurs, de l'association nationale des juges d'instance, pour produire une contribution plus étayée à ce sujet.

## 2. L'UNAF reste résolument convaincue que l'efficacité et la proximité de la justice passe assurément par le développement des modes alternatifs de résolution des conflits

Développer tout mode de médiation (familiale, consommation, pénale ...) et de conciliation, comme une partie intégrante de la justice : à prendre en compte dans la temporalité et les procédures de la justice. Que le juge prenne le temps en amont d'expliquer, de négocier permet souvent d'éviter des procédures contentieuses lourdes psychologiquement et financièrement et parfois bien plus longues.

D'une manière générale, cela nous semble être la meilleure solution : celle qui crée des liens et qui permet de déboucher sur des solutions positives et constructives : hormis dans certains cas particuliers tels que, pour exemple, les situations de violences conjugales avec « emprise » qui ne permettent pas de mettre les 2 parties en situation de négociation équitable.

- **La médiation familiale :**

Le principe même de la médiation vise à restaurer la communication et à préserver les liens entre les personnes et plus particulièrement les membres de la famille.

Sa mise en œuvre doit se préparer et se travailler collectivement. Elle suppose un **partenariat** de tous les acteurs du litige familial (juges, greffiers, avocats, notaires, médiateurs familiaux) réunis par le président du tribunal de grande instance, de concert avec le bâtonnier de l'ordre des avocats.

Les 2/3 des médiations sont dites conventionnelles, c'est-à-dire à l'initiative des parents. Pour le 1/3 restant, il s'agit de médiations judiciaires.

Idéalement, la médiation familiale devrait pouvoir être entamée le plus rapidement possible. Compte tenu des délais importants pour obtenir une audience devant le JAF, et afin d'enclencher le plus rapidement un possible recours à la médiation, l'UNAF est favorable à une généralisation de la « double convocation » par le JAF. Celle-ci doit être systématisée dans les cas de divorce ou séparation engageant des questions liées à l'exercice de l'autorité parentale ou les modalités d'organisation matérielle ou financière de la vie de l'enfant. Cette information à la médiation préalable devrait être gratuite et pouvoir avoir lieu tant au tribunal que dans des lieux de proximité (maison de justice, point d'accès au droit, service de médiation).

Les services de médiation ont actuellement à faire face à la demande croissante de séances d'information, parce que de plus en plus de magistrats ordonnent des séances d'information à la médiation. On observe une inégale couverture sur l'ensemble du territoire.

Nous sommes également favorables à ce que le juge des enfants ordonne une mesure de médiation familiale autant qu'il le juge utile. Nous préconisons donc que ce magistrat soit particulièrement sensibilisé à cette possibilité, qui lui permet d'ordonner une médiation :

- à titre principal, dans le souci de favoriser un règlement apaisé du conflit et ce, avant l'application éventuelle de mesures plus contraignantes ;
- en complément d'une mesure éducative.

Dans les situations de séparation, la médiation familiale est l'occasion de rétablir un dialogue entre les époux, qui permet parfois d'évoluer vers un divorce moins contentieux, voire vers un divorce par consentement mutuel.

Elle favorise également l'exercice en commun de l'autorité parentale et l'affirmation d'une responsabilité durable des parents, quelle que soit l'histoire de leur couple. La médiation familiale offre aux parents de se réapproprier un espace de propositions parentales communes qu'ils pourront soumettre au magistrat.

Elle permet d'apaiser le conflit par-delà la seule question du litige, donnant plus de force aux décisions prises à l'occasion de la séparation.

35 UDAF gèrent des services de médiation familiale. Leur développement et leur pérennité passe par l'amélioration de leur prise en charge financière ...

## • Les CDAD (conseils départementaux d'accès au droit)

Nous avons conscience qu'il s'agit du lieu où se définit la politique de proximité au niveau départemental. Il participe au maillage territorial et à son équilibre et contribue à l'accès à la justice.

Plusieurs UDAF nous signalent que les familles méconnaissent les différents lieux « ressources » gratuits, déployés sur leur département ... et que ceux-ci ne sont pas assez nombreux pour être accessibles, en milieu rural, des personnes les plus isolées ou les plus en difficulté. Ils sont préférés hors de lieux solennels de la justice.

Nous défendons cette approche globale de l'accès au droit, assis sur un plus large « réseau », que le secteur des professionnels de la justice. C'est pourquoi les UDAF sont très présentes dans les CDAD, en tant que membres de droit ou membres associés.

38 UDAF participaient aux CDAD, en 2009.

Nous pensons qu'il est particulièrement intéressant que des associations, « plutôt généralistes », représentatives y soient associées, car elles participent à la visibilité et l'efficacité de ces dispositifs.

C'est le cas des UDAF qui couvrent des champs très larges : logement, consommation, santé, éducation, droit familial, protection de l'enfance et des majeurs ... Nos associations touchent beaucoup les personnes isolées, les populations en rupture de liens ... qui sont probablement celles dont l'accès au droit est le plus mis à mal ...



Grâce à cette présence dans les CDAD, nous avons un retour sur les réalités vécues par les familles.

Les associations à vocation plus spécifiques, telles que celles de protection des victimes, de promotion des droits des femmes ou de défense des droits des étrangers, l'ADIL .... y ont également toute leur place.

**Nous déplorons que cette justice de proximité, qui correspond à un besoin réel et qui offre un panel de services très varié, ne puisse pas disposer de plus de lieux d'information, et ne fonctionne pas convenablement partout, faute de moyens !**

Presque partout les UDAF nous confirment les difficultés de ces structures : ici plus d'avocat, ou d'éducateur spécialisé, là plus de budget pour employer du personnel au point d'accès au droit, ou au point info famille ...

Les CDAD planifient l'implantation des lieux d'accueil du public comme les **maisons de la justice et du droit**, dont on a pu constater qu'elles fonctionnaient parfois sans personnel judiciaire et seulement avec du personnel municipal ... Naturellement, là aussi se pose la question de la pérennité de l'activité au travers de son financement, insuffisant lorsqu'il repose sur les seules subventions du ministère de la Justice.

**Pourtant nous encourageons nos associations à s'y investir !**

Dans cette même logique de maillage territorial, nous aimerions que les maisons du droit, les UDAF puissent avoir plus de liens avec les **délégués du Défenseur des Droits**. Nous travaillons actuellement à développer ce type de collaboration.

## • **L'information et le soutien aux tuteurs familiaux**

Nous constatons que l'insuffisance des moyens humains (en greffiers, juges des tutelles, parquetiers) alloués à ce secteur spécifique de la justice est flagrante, notamment en ce qui concerne les contrôles des comptes de gestion (cela aboutit à des textes réglementaires qui prévoient que les greffiers en chef puissent déléguer cette tâche aux huissiers ... alors qu'il s'agit là d'une responsabilité de l'Etat).

En développant l'information aux familles, en amont des mesures de protection, puis, en les accompagnant dans leur rôle de tuteur ou curateur, nous permettrons non seulement à la loi de s'appliquer (elle pose un principe de priorité familiale), et donc aux juges de confier davantage de tutelles et curatelles aux proches, plutôt qu'à des professionnels.

Cela participera également à la sécurisation de ces mesures, ainsi qu'à la qualité des relations humaines, au sein des familles, et avec les tribunaux ...

Il arrive, mais trop rarement par faute de moyens, que le CDAD, convaincu de l'utilité de tels services, y apporte son soutien financier...

Plus de **50 UDAF** sont investies dans l'aide aux tuteurs familiaux, de plus en plus souvent en partenariat avec d'autres associations.

Aujourd'hui ce dispositif, qui a une assise légale (dans le CASF) et réglementaire, ne dispose **toujours d'aucun financement** (malgré une déclaration d'intention d'en faire une priorité de Madame Taubira, en réponse à un parlementaire, début octobre dernier.

- **Médiation de la consommation**

Dans le domaine de la consommation (l'UNAF et les UDAF sont des associations de consommateurs) comme dans les autres, l'UNAF veut promouvoir la médiation, solution adaptée à la résolution de petits litiges. La médiation qui devrait pouvoir être exercée de manière indépendante en permettant un accès gratuit pour les consommateurs, devrait exister dans tous les secteurs de façon à assurer la confiance dans les rapports de consommation et à ne pas encombrer les tribunaux avec des affaires de faibles enjeux.

L'action de groupe (permettant à une association de consommateurs d'exercer un recours unique pour des litiges ayant une origine commune) qui devrait être prochainement créée, aurait aussi cet avantage de permettre l'organisation de recours dans des litiges « de masse ». La menace que cette action constituerait, permettrait de moraliser les pratiques à l'égard des consommateurs. Pour l'UNAF, la médiation ne se substitue pas à l'action de groupe et n'en est pas non plus un préalable obligé. Il s'agit de deux démarches optionnelles et qui peuvent se succéder.

- **L'assurance de protection juridique**

Convaincue de la nécessité d'un égal accès au droit, que le secteur de l'assurance peut contribuer à apporter, l'UNAF a pris parti en faveur du développement de contrats de protection juridique clairs et complets ... à un coût accessible. Nous avons défendu ce point de vue en participant aux travaux menés du côté des professionnels (assureurs, avocats) comme des pouvoirs publics au travers des structures dans lesquelles l'UNAF a (Comité Consultatif du Secteur Financier) ou avait (Conseil National de l'Aide Juridique) un représentant.

La note en annexe détaille la position de l'UNAF sur ce type d'offre qui si elle ne donne pas lieu à de nombreux litiges d'application, semble mal connue des consommateurs qui n'y recourent pas assez dans le déroulement de la vie courante.

### **3. Améliorer les délais des décisions et de leur exécution est primordial pour la crédibilité et l'efficacité de la justice**

Les juges sont garants de l'exécution des mesures qu'ils prononcent et la notion de temps n'y est pas indifférente.

#### **Nos constats :**

Le temps de la justice inquiète, c'est probablement l'un des reproches les plus récurrents que nous avons reçu !

De nombreux témoignages alertent sur une lenteur excessive dans les domaines du surendettement, de la conciliation, des infractions routières, de la protection de l'enfance, de la protection juridique des majeurs et surtout au pénal !

Parfois, le temps de la prise de décision ou de l'exécution de la décision aggrave la situation de danger des personnes concernées, le plus souvent en situation de vulnérabilité.

En protection de l'enfance : les décisions de mettre en place une AEMO ou une mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF) peuvent prendre plusieurs mois après que le signalement ou la demande de reconduction ait été transmis ...

Les délégués aux prestations familiales des UDAF nous indiquent que les ordonnances leur sont parfois transmises plusieurs semaines (voire mois) après l'audience. Il est donc compliqué de démarrer la mesure (MJAGBF) ou bien de la poursuivre en cas de renouvellement, car c'est l'envoi de l'ordonnance à la CAF qui permet de percevoir les prestations familiales que nous sommes sensés gérer ...

### **4. Une justice qui communique mieux avec son environnement pour devenir plus accessible, plus lisible des familles et plus efficace**

#### **Notre constat :**

Aujourd'hui, les magistrats ont du mal à dégager du temps pour toute intervention hors du tribunal ... alors que les besoins sont importants. Les associations (entre autres) les sollicitent très régulièrement. Ils peuvent difficilement s'impliquer dans les groupes de travail locaux, différents schémas départementaux ou régionaux et observatoires, alors que leur participation est très attendue et appréciée de l'ensemble des acteurs...

**Des juridictions plus ouvertes à leur environnement territorial est très attendue. Un magistrat, un greffier, ne pourrait-il pas être dédié aux relations**

extérieures, pour coordonner cette communication, faire le lien avec la société civile et l'organiser au sein de sa juridiction ?

## **Nous tenons aux contacts directs avec les juges !**

Les relations humaines restent déterminantes dans la proximité et l'efficacité de la justice, surtout auprès des familles et des personnes isolées les plus vulnérables !

C'est le principal grief qui nous revient du terrain : « les juges (de 1<sup>ère</sup> instance) doivent passer plus de temps auprès des justiciables ... ils ne peuvent aujourd'hui, en raison de leur charge de travail ! »

La parole du juge donne effectivement du sens à sa décision, elle fait autorité et contribue à l'acceptation et à tout le travail qui sera déployé pour l'appliquer. En matière de protection de l'enfance comme de protection juridique des majeurs, l'expression du juge est elle-même porteuse du succès de la mesure prononcée. Elle facilite ensuite l'adhésion des personnes à la mise en œuvre de la décision judiciaire.

Nous sommes donc vigilants au maintien et au renforcement des **auditions** par exemple.

Je pense notamment à celles dans le domaine de la Protection juridique des majeurs ! Nous savons que depuis 2009 les juges des tutelles doivent non seulement rencontrer toutes les personnes pour lesquelles ils sont susceptibles de prononcer une mesure de protection, mais aussi les quelques 800 000 personnes, dont il faut impérativement réviser les mesures prononcées antérieurement à la loi de 2007 avant la fin de l'année. Ces magistrats nous alertent sur les difficultés qu'ils rencontrent à répondre à cette obligation, compte tenu de leurs effectifs et sur les conséquences néfastes que cela peut engendrer dans la qualité des auditions menées.

Un département étendu, en zone montagneuse, nous a fait part d'expériences d'audiences par visioconférences. Il semble que les personnes ne comprenaient rien de ce qui s'y jouait, de ce qui s'y décidait ... du fait de la distance et de la qualité de la liaison.

Il nous revient quasi unanimement que les **audiences foraines** qui existent en théorie, sont très rares dans la pratique. Des magistrats et greffes nous indiquent leur difficulté à les organiser, de façon à rentabiliser leur temps de déplacement, surtout dans des territoires ruraux ... Les associations nous indiquent pour leur part, que les citoyens restent attachés au tribunal, les rencontres avec le juge ont plus de poids sont plus lisibles en ce lieu.

Par ailleurs, l'UNAF est soucieuse du fait que les personnes et les familles soient bien informées des procédures et des décisions judiciaires qui les concernent, ainsi qu'à leur place dans la mise en œuvre.

Nous considérons que l'audience est un moment d'explication d'information et de discussion, qui ne doit pas être escamoté.

**Nous constatons que les magistrats n'optimisent pas encore les sources que nous pouvons leur apporter, pour les éclairer dans leur évaluation des situations.**

De nombreux outils ont été créés, notamment depuis 2002, dans les secteurs médico-social et sanitaire pour garantir l'information et la participation des usagers et des patients, la justice pourrait mieux s'en saisir et les utiliser, pour mettre en œuvre le respect des droits des personnes ou le principe du contradictoire. Ils délivrent de nombreuses indications, aidantes dans le suivi des mesures prononcées.

**Ex : en protection de l'enfance**, la loi prévoit que le Conseil général est pilote du **projet pour l'enfant** : il serait utile que le Juge des enfants vérifie bien qu'il est en place en prene connaissance ...

**Ex : en protection juridique des majeurs**, le **document individuel de protection** précise les objectifs de la mesure, la participation de la personne, les relations avec le tuteur ... il est nécessaire que le Juge des tutelles s'assure qu'il est établi et en soit systématiquement destinataire.

**Par ailleurs, nous vivons à l'heure de l'informatique ... Cet outil peut faciliter l'information à tout public et la collaboration entre les professionnels.**

**La proximité n'est pas que géographique elle se traduit aussi en termes de compréhension et dépend grandement des supports proposés.**

**La dématérialisation peut contribuer à gagner du temps ...**

**Pour les familles :**

Les ordinateurs, Internet sont entrées dans les foyers, il est donc important que la justice utilise ces technologies pour se rendre plus accessible et plus compréhensible, tout particulièrement des jeunes !

Nous souhaitons que l'information au grand public soit développée via **internet**, avec des portails faciles d'accès, et plus aisément compréhensibles. Les citoyens pourraient être en mesure de trouver plus facilement des informations sur l'organisation locale de la justice ... en particulier sur les juridictions de leur ressort.

*Ex : disposer d'un organigramme nominatif, avoir des lignes téléphoniques ou adresses mail directes par services ...*

Les familles ont besoin qu'un effort soit fait pour **rendre abordable le « langage juridique »**, plus compréhensible de tout un chacun ...

L'UNAF serait tout à fait disposée à participer à un travail ministériel autour de cette question, ainsi qu'à la réalisation d'outils adaptés à certaines spécificités.

*Ex : Prévoir des brochures avec des rédactions simplifiées, des supports très lisibles, avec des pictogrammes pour personnes en situation de handicap, avec de gros caractères pour personnes âgées, en langues étrangères ...*

### **Pour les intervenants professionnels auprès des familles :**

Nos associations nous témoignent de nombreuses **difficultés**, notamment pour les greffes, liées à leurs logiciels.

En tout état de cause, les **applications informatiques** ne doivent pas constituer des freins au bon fonctionnement de la justice et aux collaborations mises en place, mais au contraire des facilitateurs !

La communication entre nos services et les greffes gagnerait à utiliser davantage les **courriers électroniques** ... (d'autant que nos disponibilités respectives téléphoniques sont souvent réduites).

Nous savons que les efforts faits en termes de **télétransmissions** ou d'harmonisation des systèmes informatiques permettent souvent d'accélérer les procédures et la communication entre les professionnels. Dès lors qu'ils sont sécurisés, ces outils sont le gage d'une plus grande efficacité des opérateurs en faveur des usagers.

Pensons donc ces évolutions de nos outils de façon cohérente et convergente !

### **Une éducation au « droit », à la « justice », pour tous les enfants**

**Aujourd'hui pour que les jeunes comprennent la justice, il est prévu :**

- en classe de 4<sup>ème</sup> un chapitre « Droit et justice en France » obligatoire en Education civique (40% du temps d'éducation civique)
- en seconde générale, un chapitre « le citoyen et la justice ».

C'est mieux que rien, mais sans doute pas suffisant pour bien comprendre le fonctionnement de la justice !

Quand l'on sait l'intérêt que les élèves apportent à tout ce qui n'est pas une matière passée au bac, il nous paraît problématique que l'éducation civique ne soit pas une épreuve obligatoire (contrairement à l'Histoire géo en 1<sup>ère</sup> ou terminale, selon les séries).

Depuis peu, le droit a été introduit pour le bac littéraire. C'est une très bonne chose car beaucoup d'élèves de cette filière allaient vers le droit en faculté sans savoir ce que c'était ...

**Nous pensons qu'il est primordial que soient développés les liens entre justice et école, pour qu'une culture générale à la justice soit acquise au cours de la scolarité.**

Les associations (UDAF notamment) peuvent être de bons supports pour mettre en œuvre concrètement ces passerelles (monter et organiser les projets, logistique...)

*Ex : Organiser des procès fictifs, des jeux de rôles pour comprendre les enjeux de la justice, développer des activités autour des droits de l'enfant, des visites des tribunaux par les enfants ...*

Comme les pompiers, la police viennent expliquer leur métier dans les classes primaires et secondaires et ainsi faire de la prévention : les juges, les avocats pourraient expliquer leur rôle dans la société, la place du droit et présenter leur activité.

**Nous proposons que les professionnels de la justice entrent régulièrement dans les écoles et que les élèves avec leurs enseignants pénètrent ces lieux solennels de la justice !**

A l'heure de la création future d'un Conseil des programmes (dans la nouvelle loi de refondation de l'école votée à l'Assemblée nationale), il faut peut-être se réinterroger : **Aborder la question du droit et de la justice en éducation civique, à la fin du cycle primaire, puis au collège et en faire une matière obligatoire au bac.**

**Toutes ces expériences pourraient sensibiliser les jeunes au fait que la justice n'est pas seulement répressive, mais qu'elle participe à l'organisation de la vie de la société !**

## ANNEXE

### L'ASSURANCE DE PROTECTION JURIDIQUE

L'accès au droit (compris comme étant l'accès aux juridictions mais aussi l'exercice de l'ensemble des droits - notamment sociaux - d'une personne), la résolution de litiges de la vie courante, sont des sujets que l'UNAF aborde au travers d'un grand nombre des actions menées au titre des services aux familles. Associations familiales, associations de consommateurs, associations tutélaires, les UDAF animent des Points Info Familles, participent au dispositif PARADS (Pôle d'accueil en réseau pour l'accès aux droits sociaux), sont membres de nombreux CDAD comme nous l'avons dit. Elles tiennent souvent des permanences dans divers cadres d'information du justiciables ou simplement du citoyen.

L'assurance de protection juridique est un moyen de développer la médiation. C'est au travers de cette approche que l'UNAF analyse l'assurance de protection juridique qui pourrait relayer l'aide juridictionnelle.

Alors que la situation actuelle montre que la protection juridique est une notion encore assez floue et diffuse dans sa conception et dans ses conditions d'exercice, nous pensons qu'une protection juridique doit permettre :

- La connaissance ou l'accès facilité à la connaissance de ses droits par chacun.
- La perception de ces droits sous forme de prestations ou d'accès à des services dans de bonnes conditions
- L'accès aux recours judiciaires ;

Ce droit doit être particulièrement protégé pour les plus faibles. Il doit l'être également pour la très grande majorité de nos concitoyens qui ne sont pas des privilégiés de la fortune ou de l'éducation. L'aide juridictionnelle qui existe à l'heure actuelle devrait fonctionner, par défaut de l'assurance de protection juridique, pour assurer ce service.

Cela suppose que l'offre contenue dans les contrats d'assurance soit améliorée et le prix supportable.

#### Quelles améliorations possibles ?

- Clarifier le marché
- Assurer un prix raisonnable
- Rendre les recours plus efficaces.

#### *A cette fin, l'UNAF préconise :*

- Une différenciation nette entre la **clause de défense-recours** et la **protection juridique**. Il faut vérifier que ce point est acquis pour tous les contrats car il y a là une source de confusion dans la couverture que croit avoir le souscripteur.
- Une protection juridique qui, si elle est l'accessoire d'un contrat d'assurance de responsabilité, ne comporte pas d'exclusion par rapport à l'objet de ce contrat. Une protection juridique en responsabilité multi risques habitations (MRH) par exemple doit couvrir les litiges nés de rapports de voisinage.
- Une souscription consciente, pour une garantie effective et voulue. Cela suppose de privilégier la souscription d'un contrat spécifique de protection juridique plutôt que le choix d'une option dans un contrat de responsabilité civile de base.



- Une couverture adaptée (sans exclusions qui vident le contrat de toute application effective ou sans plafonnement de dépense couvertes qui le rendent sans intérêt). L'UNAF a eu l'occasion d'exprimer lors des travaux mentionnés plus haut qu'elle souhaitait que les contrats incluent une part significative du droit de la famille, au delà du divorce, les successions ou d'autres question du droit des personnes comme le droit au nom par exemple.
- Une diffusion qui ne passe pas nécessairement par la vente liée (souscription obligatoire d'une garantie à l'occasion d'un contrat). De trop nombreux contrats contiennent une clause de protection juridique sans rapport avec ce contrat principal. Ainsi lors de la souscription d'une carte de paiement ou en lien avec une location le prestataire peut faire souscrire une protection juridique très peu chère mais jamais utilisée car mal comprise par le souscripteur qui ignore dans quel cas il pourrait la faire jouer. Cette pratique dessert l'image de la protection juridique qui apparaît comme superflue, voire parasitaire.
- Un prix raisonnable serait-il trouvé au travers d'une souscription obligatoire dans certains contrats de responsabilité comme la MRH ? Le coût de 20 € indiqué par le rapport Darrois de 2009 sur « l'Evolution de la profession du droit » paraît très acceptable. Mais la souscription obligatoire au travers de la MRH est contestable compte tenu du fait qu'une telle assurance est elle même obligatoire pour les locataires qui sont donc les personnes les plus faibles économiquement qui la souscriraient systématiquement alors qu'elles sont éligibles à l'aide judiciaire.
- La MRH, ou à défaut une assurance de responsabilité civile automobile, pourrait être le support d'une assurance de protection juridique, si ce moyen de diffusion permettait d'éviter la souscription obligatoire et pouvait organiser une large mutualisation du risque qui en ferait baisser le coût. Il faudrait, là aussi éviter les multi-souscriptions qui ne manqueraient pas de se produire si les assureurs inscrivent systématiquement la clause dans les contrats.
- La prise en charge par l'assureur de protection juridique doit être très claire et complète. Elle comprend des conseils et informations juridiques qui permettent d'explicitier nombre de litiges sans les amener jusqu'aux tribunaux. L'assureur devrait également conseiller l'assuré qui le demande sur le choix d'un avocat et le renseigner sur le coût d'une procédure sachant que la prise en charge devrait toujours couvrir ce coût.
- La couverture du « risque » divorce est déjà prise en charge par certains assureurs de protection juridique ce qui montre qu'il est supportable et la défense pénale des mineurs est un autre risque correspondant à une évolution sociologique suffisamment sensible pour être prise en compte.

L'UNAF exprime sa position en faveur de la plus grande diffusion de l'assurance de protection juridique et son souhait de la voir s'étendre aux litiges d'ordre familial afin de les apaiser.

A l'occasion d'auditions à la Direction des Affaires civiles et du Sceaux, en mars 2010, l'UNAF affirmé son désir très net que soient conservées les fonctions de l'aide juridictionnelle et donc le budget qui y est consacré, ce qui implique :

- Que les bénéficiaires actuels puissent y avoir recours et ne soient donc pas obligés de souscrire une assurance de protection juridique pour faire valoir leurs droits.
- Que l'Etat continue à assumer la charge de la défense des personnes à faibles revenus dont la responsabilité pénale est mise en cause.