

# Justice(s) au quotidien

Lettre d'information  
du Syndicat de la magistrature

# 10 - Mars 2016

## LE MAGISTRAT ET L'ACCÈS AU DROIT



### Édito

Les magistrats ne rencontrent que ceux qui ont pu faire valoir leur droit d'accès... au droit. Vraiment ? Juges aux affaires familiales, juges d'instance, assesseurs en correctionnelle, présidents de TASS, nous avons constamment sous les yeux des situations qui révèlent les failles de l'accès au droit. En marge de notre saisine, lorsque la justice prend le temps d'écouter, apparaissent en filigrane des manques, des absences.

Derrière l'impécuniosité et le non-paiement d'une pension se niche parfois le non-recours à la prestation à laquelle la personne a droit. Une affaire pénale trouve souvent sa source dans des difficultés financières qu'un accès réel et effectif au droit aurait pu atténuer. ▶

► Il n'est pas rare que ceux qui comparaissent aient été dans l'ignorance de leurs droits et incapables de les faire valoir en temps utile pour accéder à un logement décent, récupérer un dû dans une relation salariale ou locative, clarifier les droits de chacun dans une relation de voisinage...

### *Justice(s) au quotidien*

Responsable de la publication : Clarisse Taron

Coordinateur de la rédaction : Marion Lagaille

Maquette : Laurent Cottin

Dessin de couverture : Catherine Hologne

Œuvrer pour l'accès au droit c'est d'abord favoriser la connaissance par chacun de ses droits avant même d'agir pour l'accès au juge. C'est s'engager dans une approche globale de l'accès au droit, de la connaissance de la norme, qui relève tout à la fois des politiques publiques et de la forme des institutions, de la qualité de la norme et de la qualité de l'accueil, des Maisons de la justice et du droit (MJD) aux cabinets des avocats et... des juges.

Avec le projet de loi dit « justice du 21<sup>e</sup> siècle » et sa bannière pour une justice « plus proche, plus efficace et plus protectrice », le gouvernement annonce avoir pris la mesure d'une attente sociale forte. Mais elle peine à se traduire autrement que par la proximité des guichets et quelques autres avancées, sitôt contredites par le rappel des contraintes budgétaires. Les indispensables services d'accueil unique du justiciable passent par pertes et profits : limités au ressort de leurs cours d'appel et installés dans quelques juridictions spécialement désignées, leur « universalisation » attendra d'illusoires moyens supplémentaires. Comme en matière de juridictions sociales, où la volonté salutaire de rendre aux Tribunaux des affaires de la sécurité sociale (TASS) et aux Tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI) une place digne au sein de la justice judiciaire se double du projet de systématiser un recours préalable devant une commission administrative. Ainsi le commode prétexte de la lutte contre l'abus de droit découragera très efficacement l'accès au droit.

Mais l'accès au droit ne doit pas être le souci du seul législateur. Au-delà de la question des moyens, l'accès au droit relève aussi de pratiques professionnelles tournées vers la prise en compte de la situation concrète du justiciable en amont et en aval de la décision. C'est ce qu'ont fait Sophie Mollat, présidente du Conseil départemental de l'accès au droit de l'Aude, qui multiplie les leviers d'action locaux pour favoriser l'accès au droit des plus démunis, Simone Gaboriau, qui a valorisé sa pratique de la conciliation comme magistrate à Limoges ou Caroline Bollati, dans son travail associatif à La Cimade, qui agit pour améliorer l'accès au droit en prison et signe avec la chancellerie une charte de bonnes pratiques de l'accès au droit. Autant de partis pris professionnels qui tendent, au jour le jour, à rendre au droit sa vocation à transformer le réel.

### **Le Bureau du SM**

# LE JUGE CONCILIATEUR, *ACTEUR DE L'ACCÈS AU DROIT*

**R**éduire la distance entre le justiciable et le juge est l'affaire de politiques publiques ; c'est aussi l'affaire du juge lui-même qui, dans la façon d'organiser son contentieux, peut favoriser des modes de résolution des conflits qui rendent les parties davantage maîtresses de leur procès. Simone Gaboriau témoigne de ce que la conciliation fait entrer le souci de l'accès au droit au cœur de la pratique juridictionnelle.

Le juge est garant de l'égal accès au droit. Antoine Garapon lors d'un colloque sur la justice civile (1) soulignait ainsi qu'il appartient au juge de « s'intéresser à l'aspect concret des situations des parties et de vérifier qui a accès à la justice ». Il y voyait une conception de « l'impartialité élargie » du juge particulièrement nécessaire à notre époque. Ces deux fonctions trouvent leur pleine réalisation dans la mission de conciliation du juge. Les lignes qui vont suivre s'appuient sur une expérience professionnelle de longue durée dont près de 15 ans de pratique de la conciliation civile au niveau d'un TGI et de deux cours d'appel, dans des champs du droit très variés et étendus. Il entre dans la mission du juge de concilier les parties en application de l'article 121 du code de procédure civile. Cette mission a été, au fil des années, marginalisée spécialement sous l'influence de la managérialisation de l'institution judiciaire : en France, contrairement à d'autres pays comme l'Allemagne ou le Québec – grand inspirateur de la pratique qui sera décrite –, il n'existe pas, ou plus, de

culture de la conciliation judiciaire (elle survit encore à l'instance). La plupart des transactions sont conclues hors de toute intervention du juge qui intervient seulement pour homologuer celle-ci en lui donnant force exécutoire (2). Et cela sans qu'ait été engagée une réflexion approfondie sur cette fonction (3), souvent considérée à tort comme quasi automatique.

Le recours à la conciliation participe pleinement du rendu de la justice au quotidien. La conciliation, mieux ancrée dans nos pratiques et notre culture juridique, devrait permettre de traiter au moins 15% des affaires, étant souligné que, d'expérience, le taux de réussite se situe entre 90 et 95%.

Réalisant une prise en charge de leurs droits par les parties elles-mêmes, la conciliation enrichit la pratique du juge qui l'a conduite. Elle lui apporte une meilleure connaissance de la réalité des litiges dont il est saisi avec des répercussions concrètes sur l'approche du traitement – même contentieux – de ceux-ci.

---

(1) in Colloque de MEDEL des 29 et 30 janvier 1999 « Pour une nouvelle justice civile. La crise d'efficacité de la justice en Europe ». MEDEL Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés est une association de magistrats européens créée en juin 1985 par une réunion d'associations et de syndicats de magistrats européens et en particulier par le Syndicat de la Magistrature.

(2) Article 384 du code de procédure civile : « (...) Il appartient au juge de donner force exécutoire à l'acte constatant l'accord des parties, que celui-ci intervienne devant lui ou ait été conclu hors sa présence ». Article 1565 du code de procédure civile : « L'accord auquel sont parvenues les parties à une médiation, une conciliation ou une procédure participative peut être soumis, aux fins de le rendre exécutoire, à l'homologation du juge compétent pour connaître du contentieux dans la matière considérée ». Article 373-2-7 du code civil en matière familiale.

(3) Voir l'examen des procédures d'homologation. Simone Gaboriau in « La déjudiciarisation », dir. Olivera Boskovic, édit. Mare & Martin, décembre 2012.

Contrairement à ce que l'on prétend habituellement, elle permet d'économiser du temps. Non seulement du temps de justice (et c'est très important) puisque le risque d'appel ou de pourvoi est nul, mais encore du temps de juge : en effet, bien souvent, le temps consacré à faire émerger une conciliation est inférieur au temps qu'aurait nécessité la rédaction d'une décision. Voilà respectée la double finalité de la justice définie par Paul Ricœur : faire cesser l'incertitude du litige et apporter l'apaisement social.

Il faut se lancer dans une telle démarche sans s'en faire un monde inaccessible. Il est vrai, les magistrats n'y sont pas spécialement formés : du bon sens, de l'humanité, de l'humilité avec un zeste d'humour (les trois H) et cela fonctionne... La conciliation, c'est bon pour le moral du juge et pour le moral des parties !

Le déroulement pratique de l'audience de conciliation est le même en première instance et en appel. Au préalable, chaque intervenant judiciaire, juge et avocats, s'engage à conserver le secret sur le déroulement de l'audience et les propos tenus. Dans un premier temps, le juge doit permettre aux parties et à leurs avocats de faire état de leurs demandes et positions, sans empêcher dans cette phase de catharsis une expression un peu véhémement si elle reste respectueuse de l'autre partie, puis faire passer le message de la nécessité de tourner la page et de construire l'avenir ensemble. Le conciliateur juge peut donner des pistes de réflexion aux parties mais d'aucune façon, projeter (et encore moins imposer) une conciliation « toute faite ». L'expérience démontre qu'une alchimie se produit et que des solutions se construisent auxquelles le juge n'aurait jamais pensé : il s'agit d'une partition, voire une improvisation à plusieurs voix, qui s'écrit au cours de l'audience. C'est pourquoi il ne faut pas désespérer trop vite, car souvent tout bascule à un moment donné imprévisible, mais inciter, relancer, éviter un échec pour des questions relativement secondaires... sans forcer la conciliation.

La conciliation est une école exigeante innervant toute la pratique professionnelle du juge, dans la conception étendue qu'il doit mettre en œuvre de son office et de son impartialité. En veillant à « l'égalité des

Entrée dans la magistrature en 1968, **Simone Gaboriau** a été la première femme à devenir juge d'instruction à Bordeaux en 1973, puis à présider le Syndicat de la magistrature entre 1982 et 1986. Elle a été présidente du TGI de Limoges à partir de 1989, avant de rejoindre la Cour d'appel de Paris. Magistrat honoraire, elle s'investit depuis 10 ans au sein de MEDEL (magistrats européens pour la démocratie et les libertés) pour porter à l'international l'idéal d'une justice indépendante et humaine.

armes» entre les parties ; en s'opposant par « l'imperium » du juge au triomphe du rapport de forces et en rejetant un accord qui n'en serait que le reflet ; en s'assurant, dans ce cadre, de l'équilibre de l'accord – la participation des avocats constituant un élément fort d'une garantie sur ce point mais non suffisant car l'on peut se trouver en présence d'une asymétrie de la défense ; évidemment en veillant au respect de l'ordre public.

En cas d'échec, la démarche de conciliation et l'audition des parties ne modifient pas le sens de la décision contentieuse à intervenir (sauf possiblement sur les questions accessoires des dépens et des frais irrépétibles où l'équité peut être prise en compte). Cependant, les mots employés (et les mots de la justice sont des mots passeurs de sens), lors de la rédaction de la décision peuvent, au-delà du nécessaire raisonnement juridique, être plus adaptés à la dimension humaine du litige. Finalement, la décision rendue a plus de chances d'être acceptée.

À la fin de l'année 1999 au TGI de Limoges, que je présidais alors, a été mis en place un circuit de conciliation, né d'un concours de pratiques et de volontés. À l'origine : une volonté du CDAD de la Haute-Vienne. Souhaitant mettre l'accent sur le développement des règlements amiables des conflits, il avait organisé avec la participation du TI de Limoges et en présence du barreau et de l'association des conciliateurs, un colloque sur la conciliation. Des juges d'instance d'autres ressorts étaient venus témoigner de leurs expériences conciliatrices. Ce fut le point de départ d'une réflexion sur ces thèmes et d'une sensibilisation à la fonction de conciliateurs de justice dont le nombre et le rôle se développèrent.

Une volonté de concertation au sein du TGI et l'émergence de pratiques. Au sein du Tribunal de grande instance, il s'agissait avec le barreau de rechercher l'amélioration du traitement des procédures civiles, étant précisé que les avocats avaient commencé à se familiariser avec les pratiques conciliatrices nées au cas par cas, dans le cadre de mes fonctions juridictionnelles, notamment, en référé, à l'occasion de comparution des parties et/ou de transports sur les lieux.

Le tout nourri par une rencontre, lors du colloque de MEDEL de 1999 avec Louise Otis, magistrat à la Cour d'appel du Québec, qui avait créé au sein de celle-ci un circuit de conciliation. Cette rencontre fut une révélation qui m'incita à développer cette pratique de façon plus systématique. Tout cela déboucha sur une entente avec le barreau et au fil de celle-ci, même les avocats les plus réticents contribuèrent à la réussite de cette démarche ; ils en devinrent des acteurs. Il s'agissait de proposer aux justiciables – après un tri préalable des dossiers – une conciliation par le juge leur permettant de mettre fin à leur litige et si possible à leur conflit, ou à tout le moins une partie de celui-ci, après éventuellement transport sur les lieux et/ou concours d'un technicien désigné d'accord entre les parties.

Voici comment cette pratique s'est déclinée.

Première étape : le président adresse un courrier aux parties, leurs avocats en étant informés, afin de leur offrir la possibilité de venir à l'audience pour conciliation, en y joignant un document de présentation de la conciliation, descriptif du processus, et qui rappelle des principes tels que le caractère confidentiel et non-public des débats de conciliation, le caractère entièrement participatif de l'élaboration du

procès-verbal de conciliation ou encore la non prise en compte, en cas d'échec, des arguments et éléments avancés dans ce cadre au retour à la procédure classique.

Deuxième étape : les parties répondent dans un délai fixé, en principe, au second appel à la mise en état présidentielle.

Si la réponse est positive, ou si, plus tard au cours de la mise en état, les parties conviennent d'une recherche de conciliation, les parties sont convoquées au palais de justice pour tentative de conciliation, avec information donnée aux avocats, les parties devant échanger, si elles le souhaitent, des pièces avant le jour fixé, et les déposer en copie au greffe ; un transport sur les lieux pouvant être décidé si nécessaire.

Le « circuit conciliation » est conçu comme ne pouvant faire perdre du temps de procédure, la conciliation étant fixée au plus tard deux mois après l'acceptation par les deux parties et en cas d'échec une priorité d'audience étant donnée au dossier.

Ce circuit a par exemple fait preuve d'une efficacité particulière dans l'environnement rural du département avec la confrontation entre les agriculteurs et les « néoruraux ». Les droits de passage sont souvent source de querelles et de contentieux : après transport sur les lieux avec un géomètre, un accord pouvait se conclure avec aménagement des lieux évitant le passage perturbateur du voisin. Ou encore en présence de dettes entre parents ou amis ou anciens compagnons, le litige cachant souvent des blessures affectives devant d'abord s'exprimer. Dans le cadre de la conciliation, un accord se trouve sur l'aménagement de la dette, voire sur sa réduction.

**En offrant aux parties qui ont déjà fait le pas de la saisine du tribunal la possibilité de construire, sous couvert du juge, la solution à leur litige, le magistrat fait entrer au cœur de sa pratique juridictionnelle le souci de l'accès au droit. Le procès civil est bel et bien la chose des parties, et de la proximité et de l'écoute naît une justice de qualité.**

# LES CDAD : *DES LEVIERS CONCRETS POUR L'ACCÈS AU DROIT*

**L**a loi du 10 juillet 1991 modifiée par la loi du 18 décembre 1998 prévoit l'institution dans chaque département d'un Conseil départemental de l'accès au droit. Sophie Mollat, présidente du CDAD de l'Aude, explique comment ce groupement d'intérêt public définit et met en œuvre une politique locale d'accès au droit, notamment pour les plus démunis.

**La rédaction de *Justice(s) au quotidien* : le Conseil départemental d'accès au droit est un dispositif familier à tous les magistrats, mais son fonctionnement et ses missions précises sont largement méconnues. Vous êtes présidente du CDAD de l'Aude, pouvez-vous nous éclairer ?**

**Sophie Mollat (SM) :** le sigle même du CDAD dit tout et ouvre en même temps un champ de possibilités d'actions qui rend parfois difficile la compréhension de ses missions et de son fonctionnement. Le CDAD est un groupement d'intérêt public dont les membres sont les partenaires classiques d'une juridiction : ordre des avocats, CARPA, conseil départemental, préfecture, chambre des huissiers de justice, chambre des notaires, associations type UDAF ou CIDFF ou, moins classique, association des maires du département. Son but est d'organiser et de promouvoir toutes actions ayant pour but d'améliorer ou d'assurer un meilleur accès au droit dans un département.

**Quels sont les leviers concrets du CDAD pour l'amélioration de l'accès au droit au niveau local ?**

**SM :** le CDAD dispose d'un budget constitué par diverses subventions : ministère de la justice, département, mairies, mais également chambre des notaires, des huissiers et ordre des avocats et parfois de la mise à disposition de personnels par la chancellerie. Disposant d'un budget et de ressources humaines, il peut en conséquence mettre en œuvre ou financer

un certain nombre d'actions : sa principale activité est de proposer des rendez-vous d'information juridique assurés par un juriste, le plus souvent faisant partie du CDAD, et des consultations juridiques assurés par les avocats, les notaires ou les huissiers en prenant soin d'offrir ce service, gratuitement, dans l'ensemble du territoire et à destination de tous les habitants. Ces permanences juridiques se tiennent au tribunal ou dans des points d'accès au droit installés dans différents lieux : mairies, établissements pénitentiaires, hôpitaux...

Par ailleurs, le CDAD va initier des actions à destination de publics particuliers le plus souvent avec des partenaires. Ainsi, par exemple à Carcassonne, le CDAD assure un accompagnement pédagogique pour les classes venant assister à des audiences pénales. Nous avons organisé un petit déjeuner pour mettre en relation les différents acteurs intervenant dans le cadre de violences faites aux femmes. Nous avons le projet de distribuer aux mineurs de 17 ans un passeport pour la majorité rappelant les droits et les devoirs du citoyen, comme le font certains CDAD.

**Comment l'action du CDAD peut-elle s'articuler davantage avec la vie de la juridiction ? Comment les magistrats qui n'en sont pas membres peuvent-ils mobiliser ce dispositif pour faire des ponts entre les palais et la cité ?**

**SM :** certaines actions menées par le CDAD nécessitent une implication de certains magistrats,

s'agissant en particulier des relations éducation nationale / tribunal qui peuvent s'organiser sous l'égide du CDAD et qui peuvent donner lieu à des initiatives très diverses : audiences, procès fictifs, visites dans les lycées, participation à des travaux pluridisciplinaires. Cette implication ne peut s'entendre que par le biais du volontariat. Le CDAD s'enrichit en tout état de cause des projets ayant pour but de développer l'accès au droit qui peuvent être portés par des magistrats de la juridiction et qu'il peut aider à mettre en œuvre. Il faut comprendre le CDAD comme un espace de liberté dans lequel on peut concrètement agir pour développer l'accès au droit, à l'information juridique, gage d'un apaisement des rapports sociaux.

Après avoir débuté comme juge à Bergerac puis juge d'instance à Sarlat, **Sophie Mollat** a exercé différentes fonctions au siège dans les juridictions du sud-ouest. Présidente du tribunal de grande instance de Carcassonne depuis 2013, juridiction de taille modeste, elle fait de la construction d'une communauté de travail solidaire sa priorité quotidienne.

## FOCUS

### UNE CHARTE NATIONALE DE L'ACCÈS AU DROIT

Par **Dominique Schaffhauser**, magistrat honoraire, membre d'ATD quart monde et **Antonio Fullea**, vice-président au TGI de Narbonne.

Le projet de loi dit J21 ne vient pas, à notre grand regret, énoncer l'adaptation de l'accès au droit aux personnes en grande précarité oubliant par là même la finalité de la démocratie.

À défaut, et c'est mieux que rien, le 21 décembre 2015, la Chancellerie et huit ONG (1) ont signé une charte, la charte nationale de l'accès au droit, pour rendre effectif l'accès au droit des personnes en situation de pauvreté.

Définissant l'accès au droit comme étant « *un vecteur de socialisation et d'insertion, un facteur de cohésion sociale ainsi qu'un outil de lutte contre les facteurs d'exclusion et de discrimination* », la Charte reprend l'orientation initiale de la loi de 1991 qui en son article 59, abrogé en 1998, précisait que « *l'aide à l'accès au droit porte sur les droits et obligations relatifs aux droits fondamentaux et aux conditions essentielles de la vie du bénéficiaire* ».

Mutualisation des moyens, constitution d'un réseau national en lien avec les régions et les départements, échange des savoirs et des formations, l'accord s'est fait pour la constitution d'un véritable réseau qui doit se décliner au niveau national mais aussi régional et départemental.

Cela pourrait permettre des évolutions notables de la politique publique d'aide à l'accès au droit et à la justice, trop souvent confinée à une politique de guichet digne d'un mille feuilles incompréhensible faisant obstacle à l'effectivité des droits des plus pauvres.

Les causes du non recours au droit ou de l'échec à son accès, le repérage des pratiques judiciaires ou administratives y contribuant, doivent, dans ce cadre, être analysées et des stratégies, avec les personnes en situation de pauvreté, doivent être élaborées pour garantir à tous un accès au droit et à la justice effectif.

Il nous appartient de nous emparer de la charte, non seulement dans le cadre des politiques locales judiciaires (CDAD, MJD, PAD, CONSEILS DE JURIDICTIONS), mais aussi dans nos fonctions judiciaires (juge des enfants, juge des tutelles, JAP..) en mettant en œuvre une « démarche pro-active » avec les associations signataires, en faveur des plus démunis, afin de garantir ce bel idéal d'un accès de tous au droit et à leurs droits.

(1) Droits d'urgence, le Secours populaire français, les restaurants du cœur, le Secours catholique, la Fondation Abbé Pierre, ATD Quart Monde, le Mouvement Emmaüs et La Cimade ont signé la charte qui sera prochainement rendue publique.

## ACCÈS AU DROIT EN PRISON : UNE PORTE ENTROUVERTE ?

Par **Caroline Bollati**, responsable de la Commission prison à La Cimade.

Tout justiciable qu'il soit en prison ou non, a le droit à une aide pour un accès au droit. Avec la création de Points d'Accès au Droit (PAD) au sein des établissements pénitentiaires, il existe un dispositif permettant aux personnes détenues d'accéder au droit. Ces lieux d'accueil gratuits apportent aux personnes une information de proximité et une aide sur leurs droits par des professionnels, avocats ou autres intervenants.

Mais la faiblesse des moyens ne permettent pas aux PAD de remplir leur rôle de façon satisfaisante. Il n'existe que 154 PAD pour 192 établissements pénitentiaires. Dans un établissement du sud de la France de 600 places, la permanence du PAD est assurée par une personne une fois par mois. Les agents de l'accès au droit, experts juridiques, sont remplacés par des associatifs bénévoles, voire même des services civiques qui n'ont, de fait, pas la même compétence.

Entre donner une information et aider à faire valoir ses droits, il existe un fossé énorme : on peut comprendre qu'on peut contester une décision judiciaire dans un délai imparti. Mais qu'en est-il quand on ne sait pas écrire ou lire le français ? Qu'en est-il quand il n'y pas d'interprète ? Quand le délai de recours est de 48 heures pour contester une mesure d'éloignement ? Quand on ne peut en parler à son avocat ou à sa famille au préalable ? Comment dans ces conditions, parvenir à un accès effectif au droit ?

## NOTE DE LECTURE



### POUR UNE VRAIE JUSTICIABILITÉ DES DROITS SOCIAUX

**Pierre Joxe**, magistrat à la cour des comptes, sept fois ministre et désormais avocat habitué des commissions d'office pour les mineurs, a tiré de ses rencontres dans les salles d'attentes des tribunaux pour enfants une interrogation pressante sur le sort dévolu aux juridictions sociales. Touchées par la précarité ou par la grande pauvreté, les mères des enfants traduits en justice avaient également vocation, souvent sans le savoir, à être justiciables des TASS, des TCI ou des CDAS.

Nourri de l'observation de nombreuses audiences de juridictions sociales en France dont il tire des récits parfois savoureux, trop souvent révoltants, Pierre Joxe livre le tableau accablant d'une justice des pauvres, « parente pauvre d'une justice judiciaire elle-même pauvre », qui rend pourtant près de 500 000 décisions chaque année. C'est au travers de l'histoire politique, économique et sociale qu'il décrypte les sources de la construction d'un droit et d'institutions éclatés, complexes et largement méconnus.

Mais, à la lumière des exemples de démocraties européennes voisines, Belgique et Allemagne en tête, il conclut à l'impérieuse nécessité de créer un ordre de juridictions sociales à part entière, à même de rendre aux droits sociaux la justiciabilité qu'ils méritent.

Soif de justice. Au secours des juridictions sociales. Fayard, février 2015.

#### *Justice(s) au quotidien*

Courriel de la rédaction :  
[courrierdeslecteurs.jaq@gmail.com](mailto:courrierdeslecteurs.jaq@gmail.com)

Coordonnées du Syndicat :  
12-14, rue Charles Fourier, 75013 Paris  
Tél. : 01 48 05 47 88 Fax : 01 47 00 16 05

Courriel : [contact@syndicat-magistrature.org](mailto:contact@syndicat-magistrature.org)

© Syndicat de la magistrature - Toute reproduction interdite sans autorisation de la rédaction.