

JUSTICE AUX AFFAIRES FAMILIALES : POUR UN RÈGLEMENT PACIFIÉ DES LITIGES

COMMISSION DES LOIS

Rapport d'information de Mme Catherine Tasca et M. Michel Mercier

- Le contentieux familial traite sans doute de ce qui a le plus de prix aux yeux des justiciables. Plus qu'aucun autre, il pose donc la question de la place du juge et de la protection qu'il doit apporter à la partie la plus faible : l'intervention judiciaire dans un conflit intime est-elle toujours nécessaire ? Quelle est la place des modes amiables de règlement des litiges dans ces contentieux où renouer le dialogue entre les parties est primordial ? Comment mieux garantir que la décision rendue sera bien adaptée à la situation des parties et qu'elle ne génèrera pas des contentieux en cascade, faute d'avoir réglé le conflit à son origine ?
- Au terme de ses travaux, la mission d'information, conduite par les sénateurs Catherine Tasca (SOC.-Yvelines) et Michel Mercier (UDI-UC - Rhône), dresse un constat en forme de paradoxe : alors qu'objectivement, la justice aux affaires familiales semble fonctionner correctement, elle ne donne une entière satisfaction ni à ceux qui la pratiquent ni à ceux qui font appel à elle.
- Comment combler ce décalage entre les attentes légitimes que fait naître la justice familiale et la réalité de sa pratique quotidienne ? Plutôt qu'une refonte radicale de l'organisation judiciaire, les rapporteurs prônent l'émergence d'une nouvelle culture des acteurs de la scène judiciaire, magistrats, greffiers, avocats, notaires, médiateurs, mais aussi et surtout justiciables. Cette nouvelle culture, plus ouverte à la conciliation et à la médiation, plus attentive à la résolution pérenne du litige, doit fonder de nouvelles pratiques, plus conformes aux attentes des justiciables.

Le paradoxe d'une justice qui fonctionne bien mais ne donne pas satisfaction

■ Les succès d'une justice « vitrine » du contentieux civil

Depuis 1993, le juge aux affaires familiales n'a cessé de voir son champ de compétence s'élargir. Ces évolutions successives dessinent aujourd'hui un périmètre cohérent, du divorce au contentieux de l'autorité parentale, en passant par les séparations conflictuelles des couples non mariés, qui permet en principe au même juge de connaître de l'ensemble des problématiques familiales.

Traduction de ce périmètre étendu, le JAF est confronté à un contentieux de masse, qui représente, à lui seul, 48 % du contentieux civil porté devant les TGI.

La prise en charge de ce contentieux ne mobilise pourtant que 420 ETPT de magistrats et les délais de jugement observés

tiennent la comparaison avec le délai moyen en matière civile.

Pourtant le jugement porté sur la justice aux affaires familiales est parfois sévère. Sans doute, cette sévérité témoigne-t-elle des attentes élevées placées dans la justice familiale. Parce qu'elle touche à l'intimité et à la vie privée des justiciables, parfois opposés dans un litige douloureux, on attendrait de cette justice qu'elle apaise le conflit et qu'elle trouve infailliblement la solution à laquelle les époux ou les parents ne sont pas parvenus.

■ Un divorce entre les attentes et la réalité de la justice aux affaires familiales

Parfois trop lente aux yeux du justiciable, notamment dans les divorces contentieux, la justice aux affaires familiales lui semble aussi une « justice d'abattage », avec des

audiences en matière de divorce d'une durée moyenne de seulement onze minutes.

Ces reproches trouvent un écho dans ceux des professionnels de la justice aux affaires familiales. Elle manquerait de temps et de moyens. L'impératif du traitement quantitatif des flux contentieux l'emporterait sur celui du traitement qualitatif des situations humaines qui leur sont soumises. Le nombre important de saisines successives de la juridiction ou des instances modificatives signerait l'échec de décisions qui ne sont pas parvenues à éteindre le contentieux entre les parties.

La fonction de JAF semble aussi dévalorisée. La spécialisation familiale qu'elle devait

permettre d'établir ne se vérifie pas toujours, les JAF se concentrant sur un aspect du contentieux et les emplois étant parfois morcelés entre plusieurs magistrats. En outre, peu prisée d'une manière générale, la fonction de JAF est souvent choisie par défaut, et se caractérise par une très forte mobilité, ce qui nuit à la création d'une culture commune de la « *jaferie* » comme à la capitalisation de l'expérience des magistrats.

Dans ces conditions, la justice aux affaires familiales ne parvient pas toujours à être à la hauteur de son exigeante mission, en particulier lorsqu'il lui revient de faire prévaloir l'intérêt supérieur de l'enfant sur le choix de ses parents.

Promouvoir une nouvelle culture et de nouvelles pratiques pour mieux répondre aux attentes que suscite la justice aux affaires familiales

Trois pistes sont explorées par le rapport. Toutes trois partent de la même idée : plutôt qu'une réforme de structure, il faut privilégier un changement de culture, pour favoriser l'émergence de nouvelles pratiques, plus conformes à ce qu'attendent les justiciables, ainsi qu'à l'ambition raisonnable que peuvent légitimement concevoir les professionnels de cette justice.

■ Conforter le juge aux affaires familiales dans son office

Tout en se prononçant pour le maintien en l'état du périmètre de compétence du JAF, la mission d'information propose de renforcer les moyens du juge pour dégager une solution adaptée au litige, conformément à la mission de conciliation qui est la sienne, trop souvent négligée, faute de temps ou de moyens.

À cet égard, le juge aux affaires familiales pourrait, dans certains litiges qui le nécessitent, prendre des mesures à titre provisoire pour tester leur succès auprès des parties, ou accompagner la mise en œuvre d'un droit de visite de la désignation d'un travailleur social... Il s'agit d'un changement de culture, puisque cela imposerait au JAF d'endosser un rôle plus actif dans la résolution du litige.

Redonner du temps au juge aux affaires familiales suppose également de le décharger des tâches pour lesquelles son intervention n'amène aucune plus-value. Il

s'agit de la question de la déjudiciarisation, qui suscite le plus de débat et, sans doute aussi, d'inquiétude.

La mission a adopté sur cette question une position prudente : l'intervention judiciaire est une garantie de protection et il convient de la conserver chaque fois qu'un droit pourrait être menacé.

Toutefois, la pratique observée en matière de divorce par consentement mutuel prouve que le contrôle du juge en la matière est très formel et qu'il serait envisageable, comme l'a proposé le groupe de travail présidé par M. Pierre Delmas-Goyon, de confier cette tâche à un greffier juridictionnel, doté d'un statut particulier. En cas de doute, le greffier refuserait d'homologuer la convention, et les parties pourraient saisir le juge, qui se prononcerait *in fine*. En revanche, à ce stade, et compte tenu de la nouveauté d'une telle procédure, les rapporteurs proposent de la limiter aux divorces par consentement mutuel sans enfant et sans patrimoine commun.

D'autres simplifications relatives à l'enregistrement et à la dissolution des Pacs peuvent être envisagées.

■ Améliorer l'organisation et le fonctionnement de la justice aux affaires familiales

Pour faciliter l'émergence d'une véritable culture de la justice familiale, la mission d'information estime nécessaire de prévoir la

diffusion de barèmes indicatifs de prestation compensatoire, sur le modèle des barèmes indicatifs de pensions alimentaires, qui ont rencontré un vif succès.

En revanche, il ne lui semble pas opportun, sous peine d'introduire une rigidité excessive dans le fonctionnement des TGI, de créer une spécialisation « JAF » sur le modèle du juge d'instruction ou du juge des enfants.

Pour autant, afin de renforcer l'expertise des magistrats affectés à ce contentieux, il conviendrait de prévoir un enseignement dédié à ces fonctions dans la formation initiale et continue des magistrats. Il conviendrait également d'inciter les présidents de TGI à faire du développement des bonnes pratiques (limitation du « *turn-over* » des JAF, limitation du morcellement des fonctions entre un grand nombre de magistrats...) l'une des priorités de leur politique de gestion des juridictions.

Enfin, la coordination confiée au magistrat coordonnateur au sein de la « *jaferie* », ainsi qu'avec les autres juridictions familiales (juge des enfants, TGI pour la filiation) doit être renforcée.

■ Favoriser le développement de la médiation et des modes de règlement amiables des litiges

Aujourd'hui, seules 0,8 % des affaires sont envoyées en médiation par le juge aux affaires familiales. Pourtant, dans un peu plus de la moitié des cas où elle est réellement mise en œuvre (c'est-à-dire lorsque les parties acceptent de la tenter), la médiation est couronnée de succès.

Les marges de progrès sont encore importantes, mais les obstacles sur le chemin de la médiation sont nombreux. Le premier est notamment la résistance culturelle, que l'on voit à l'œuvre tant chez les justiciables, qui attendent du juge une décision qui s'imposera à l'autre partie, que chez les professionnels de justice.

L'essor de la médiation se heurte également à la dynamique de performance imposée aux juridictions, face à un flux contentieux très important.

Plusieurs expérimentations sont en cours en matière de médiation familiale. La mission s'est rendue au TGI d'Arras afin d'en recueillir un premier bilan. Celui-ci devra être affiné, mais, à ce stade, il semble que plusieurs orientations se dégagent.

La première, c'est que le succès dépend de la mobilisation de tous les acteurs judiciaires, en particulier des avocats. Il est donc souhaitable de systématiser la conclusion de protocoles d'organisation de la médiation, entre l'ensemble des intervenants.

Seconde orientation : il faut adapter l'offre de médiation à la demande des parties. Un délai trop long entre la première information sur la médiation et la réunion de médiation proprement dite conduit parfois à décourager les parties.

Troisième orientation : il convient de promouvoir la culture de la médiation judiciaire, ce qui impose, du côté des médiateurs, de renforcer leur formation juridique, et du côté des magistrats et des avocats, de mettre en place, dès leur formation initiale, des enseignements dédiés aux modes alternatifs de règlement des conflits.

Enfin, dernière orientation : le développement de la médiation demande des moyens et du temps. C'est la raison pour laquelle la mission se montre prudente concernant la proposition de généraliser les expérimentations et préfère les étendre progressivement.

Le changement de culture préconisé par le rapport concerne aussi les avocats et les notaires, dont il convient de conforter le rôle dans les procédures de règlement des conflits ou de partage amiable qui les concerne.

*

Sans remettre en cause les fondements de la justice aux affaires familiales, le changement de culture prôné par la mission d'information appelle chacun à prendre toute sa place dans la résolution des litiges familiaux.

Dans le succès de la réforme de la justice aux affaires familiales, celle qui touche le plus largement les citoyens, se joue nécessairement à leurs yeux celui de l'institution judiciaire toute entière.

Les principales propositions des rapporteurs

■ Conforter le juge aux affaires familiales dans son office

1. Conserver le périmètre actuel de compétence du JAF en maintenant séparées les fonctions de juge des enfants et de juge aux affaires familiales et en conservant l'attribution des tutelles-mineurs au JAF et celle des tutelles-majeurs au juge d'instance
2. Reconnaître explicitement au JAF la possibilité d'accompagner certaines de ses décisions, en recourant à des enquêtes sociales pour ce faire ou en prononçant certaines mesures à titre temporaires, afin d'être en mesure de constater, avant de statuer définitivement, si elles sont bien adaptées à la situation des parties et si celles-ci s'y conforment bien
3. Confier à des greffiers juridictionnels la compétence pour prononcer, sous réserve d'un recours devant le juge, les divorces par consentement mutuel sans enfants ni patrimoine commun
4. Transférer aux officiers d'état civil, avec les moyens nécessaires, l'enregistrement des Pacs et de leur dissolution, ainsi que l'homologation des changements de prénom

■ Améliorer l'organisation et le fonctionnement de la justice aux affaires familiales

5. Examiner la possibilité d'établir des barèmes indicatifs de prestation compensatoire
6. Renforcer l'enseignement spécifique relatif à la justice familiale dans la formation des magistrats
7. Réduire le taux de rotation des JAF et favoriser la capitalisation de leur expérience en mettant en place de bonnes pratiques :
 - inciter les magistrats désignés JAF à occuper cette fonction pendant au moins deux ans
 - éviter le fractionnement d'un même emploi de JAF entre plus de trois magistrats
8. Veiller à ce que le juge aux affaires familiales participe aux audiences collégiales du tribunal de grande instance statuant en matière familiale
9. Confier au magistrat coordonnateur, nommé dans chaque tribunal de grande instance, le suivi des affaires familiales complexes qui appellent l'intervention successive de plusieurs juges

■ Favoriser le développement de la médiation et des modes alternatifs de règlement amiable des litiges familiaux et mobiliser en leur faveur les partenaires de justice

10. Ajuster les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation relative à la double convocation en permettant, selon les cas, des médiations « rapides » ou de plus long terme
11. Étendre progressivement les expérimentations de « double convocation » et de tentative de médiation préalable obligatoire avant d'envisager de procéder à leur généralisation
12. Renforcer la formation juridique des médiateurs familiaux dans le cadre du diplôme d'État de médiateur familial
13. Mettre en place un enseignement spécifique relatif aux modes alternatifs de règlement des conflits, dans le cadre de la formation initiale des avocats et des magistrats
14. Valoriser la participation des avocats intervenant au titre de l'aide juridictionnelle à la procédure de médiation
15. Systématiser la conclusion de conventions entre le notariat et les juridictions pour la désignation de notaire chargé de la liquidation des intérêts patrimoniaux des époux et inciter les juges aux affaires familiales à s'appuyer davantage sur le travail du notaire ainsi désigné, afin de donner toutes ses chances au partage amiable



Commission des lois

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01 42 34 39 08 – Télécopie : 01 42 34 31 47



Rapporteur
Catherine Tasca
Sénatrice (socialiste)
des Yvelines



Rapporteur
Michel Mercier
Sénateur (UDI-UC)
du Rhône