



**COORDINATION DES ONG
POUR LES DROITS DE L'ENFANT**

Le Tribunal de la famille, un an plus tard

Analyse - novembre 2015

Septembre 2014, le Tribunal de la famille devient opérationnel en Communauté française de Belgique.

Ce Tribunal rassemble enfin une série, vaste, de questions et de litiges familiaux (filiation, adoption, divorce, cohabitation légale, mariage, autorité parentale, hébergement des enfants mineurs, pensions alimentaires, droit aux relations personnelles, successions, etc.).

Suite à cette réforme, le Tribunal de la famille et de la jeunesse, qui constitue une section du Tribunal de première instance, se compose d'une chambre famille, en charge des matières civiles liées au contentieux familial, d'une chambre jeunesse, destinée aux mineurs en danger ou en conflit avec la loi et qui comporte une section spécifique pour les mineurs dessaisis, et d'une chambre des règlements à l'amiable (CRA)ⁱ.

Une famille = un dossier = un juge

La création du Tribunal de la famille a pour objectif de rendre la Justice plus lisible et accessible auprès des familles et le traitement de leurs dossiers plus cohérent. Celles-ci ont, à présent, un seul dossier ouvert et elles ne sont plus ballottées entre le Juge de paix, le Tribunal de première instance et le Tribunal de la jeunesse. Du divorce à la localisation de l'école des enfants en passant par la séparation des biens, un seul juge statue sur les faits de vie qui amènent la famille devant la Justice.

Par ailleurs, ces familles comparaissent à présent à huis clos, c'est-à-dire sans que le public ne soit admis à assister aux audiences.

En décembre 2013, la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE) avait consacré une analyse sur le projet de création du tribunal. Le Tribunal de la famille promettait accessibilité, uniformité et souplesse pour les familles, spécialisation pour les magistrats (via des formations et une expertise supplémentaire), et médiation.

Un an après sa mise sur pied en septembre 2014, qu'en est-il ?

Un manque criant de moyens

Le régime d'austérité, imposé par le Gouvernement fédéral, a fixé comme objectif de diminuer le budget alloué à la Justice de 10% en 4 ans alors même que le système est déjà proche de l'asphyxie.ⁱⁱ

Récemment, les magistrats du Tribunal de la famille ont manifesté leur mécontentement, et pour causeⁱⁱⁱ. Ces cinq prochaines années, au moins un tiers des 2 500 magistrats prendront leur retraite mais seul un sur six sera remplacé.^{iv}

Le refrain est connu : les moyens financiers et humains manquent cruellement à la Justice. Ce constat peut, de manière dramatique, se répéter pour l'ensemble des pans de la Justice belge, mais, pour le Tribunal de la famille, la demande est d'autant plus criante que, en conséquence de sa création, des dossiers doivent être transférés, ré-encodés (pour le greffe) et des formations doivent être suivies (pour les magistrats).

« Les greffiers travaillent avec 20% des effectifs » avance Bénédicte Jacobs, avocate spécialisée en droit de la famille. « Le personnel du greffe n'est absolument pas formé pour remplir ses missions et ils n'ont pas le temps d'apprendre le travail. Bruxelles est submergé. »

La capitale ne serait pas la seule mal lotie. A Mons, tous les dossiers du Tribunal de la Jeunesse ont été ré-encodés à la main...

Pas d'argent, pas de temps ?

« Nous n'avons pas reçu des moyens à l'égal de ce qui pouvait être espéré » poursuit Amaury de Terwangne, avocat spécialisé en droit de la Jeunesse. « Aujourd'hui, le même juge statue sur les mesures d'urgence et sur le provisoire^v. On y gagne en cohérence, mais l'encombrement du rôle^{vi} fait que le temps accordé à gérer ce qui dans la question des enfants peut être vu comme urgent est réduit. Tout est urgent quand c'est lié aux enfants... Aujourd'hui, les juges réfléchissent à 'trier' cette urgence, à mettre une hiérarchie dans l'urgence pour rencontrer les « vraies » et faire patienter les moins prégnantes. »

Du côté de l'association Vie Féminine, qui avait milité en faveur de la création de ce Tribunal, Cécile De Wandeler, chargée de mission au service études, préfère évoquer la « continuité » que la « rapidité » du jugement. « Il y a le besoin que les choses s'enchaînent, mais sans une course effrénée car chaque étape demande une réflexion, une négociation, une reconstruction. Les aspects émotionnels et conflictuels demandent du temps ». Mais pas trop tout de même ! « Le Tribunal de la famille ne va pas tout résoudre mais dans certaines situations, les personnes pouvaient ouvrir une autre procédure ailleurs, créer des 'effets dilatoires' pour ralentir la Justice. Ces possibilités sont à présent réduites. »

Pour Valérie Moreau, présidente du Tribunal de la Famille de Mons, les délais restent raisonnables. Pour fixer une audience, il faut attendre entre un mois et six semaines à partir du dépôt de la requête. Mais les audiences se trouvent fort chargées et s'il ne manque pas de magistrats, les employés du greffe sont en sous-effectifs. Et il suffit qu'un rouage de la machine se grippe pour que les retards s'accumulent.

1 dossier = 1 juge, efficace ?

Bruxelles a, dès 2011, mis sur pied des mesures pour pré-installer un Tribunal de la famille avec, petit à petit, le principe un dossier = un juge.

Les problèmes de choix d'école, d'hébergement ou autres passent devant le même juge (sauf en cas d'appel). Toutefois, l'arrondissement bruxellois s'est organisé en trois « blocs » de compétences. Un bloc « divorce », un deuxième « filiation » et un troisième « saisine permanente ». Pas un seul juge, donc, mais un seul dossier familial avec différentes personnes pour le gérer.

Plusieurs explications peuvent être avancées pour comprendre ce fonctionnement.

D'abord, Bruxelles a essuyé une très grosse réforme avec la scission BHV. Or, chacun sait qu'une séparation institutionnelle coûte cher, et ce, d'autant plus que l'Etat est désargenté. La mise en place du Tribunal de la famille s'en trouvait encore plus difficile à Bruxelles.

Ensuite, des dispositions prises en 2011 ont figé les pratiques de certains magistrats qui considèrent avoir déjà fait « leur » réforme. Ainsi, pour des questions ponctuelles autour de l'enfant (ex. : les mesures provisoires, la contribution alimentaire, l'autorité parentale), le magistrat reste le même. Mais s'il y a divorce, quatre magistrats peuvent encore potentiellement intervenir dans le jugement. A en croire Bénédicte Jacobs, avocate spécialisée en matières familiales, certains magistrats refusent de se lancer dans de nouvelles matières, complexes. Les enjeux autour de la filiation, notamment, seraient particulièrement techniques.

Cécile Hayez, juge au Tribunal de la famille à Bruxelles, considère quant à elle que, si plusieurs juges peuvent gérer un dossier familial, les compétences ont été clarifiées, rendant le mécanisme plus lisible. « Avant, les familles devaient aller devant le juge de paix quand elles se séparaient provisoirement. Elles allaient ensuite devant le tribunal civil et devant le juge des référés pour l'hébergement des enfants. Et retournaient devant le juge de paix en cas de modifications des allocations familiales par exemple ! Tout cela est terminé. L'image est plus simple. Mais nous sommes peut-être moins proches géographiquement qu'un juge de paix qui était dans le quartier. »

A Mons, Valérie Moreau, présidente du Tribunal de la famille, se montre elle aussi enthousiaste. Selon elle, si le Tribunal fonctionne sur base de la volonté et de la motivation des travailleurs, il fonctionne bien. Le jugement est meilleur et la justice plus efficace : « Quand le dossier rentre dans une des chambres, il y reste. Chez nous, le même juge connaît l'urgence, le provisoire dans le cadre d'un divorce, etc. Il peut statuer partiellement sur l'urgent et des points importants ont rapidement une décision. En soi, la réforme est intéressante car il n'y a plus qu'un seul interlocuteur judiciaire, ce qui permet une connaissance antérieure du dossier ».

La médiation est la formule gagnante

La Chambre de règlement à l'amiable (CRA) est une nouveauté majeure de la réforme. Si pas formelle (des permanences de médiation existaient déjà), à tout le moins culturelle : la justice intègre pleinement la médiation comme outil concret de résolution de conflits. Ainsi, à l'audience d'introduction, le magistrat doit informer les parties de la possibilité de résoudre leur différend par la médiation.

Dans les faits, à Bruxelles, deux séances ont lieu par semaine. Elles permettent de réfléchir,

avec l'aide d'un juge, aux points d'accord éventuels et de revenir au Tribunal de la famille avec un accord sur tel ou tel élément du dossier. Toutefois, ce n'est pas suffisant pour la centaine de dossiers à traiter par le Tribunal, selon Bénédicte Jacobs.

Malgré ce constat, Amaury de Terwangne est convaincu de la pertinence de la procédure. « Globalement, les magistrats sont positifs par rapport à cette évolution. La différence entre la médiation classique et cette nouvelle chambre est le fait que c'est un juge qui est le facilitateur au niveau des parties. Ces dernières valident l'autorité morale d'intervention du juge. Cela n'allège pas le travail des magistrats [puisque l'affaire revient dans tous les cas devant le magistrat du Tribunal de la famille], mais cette chambre relève de quelque chose qui est autant fonctionnelle que de type exemplatif. La CRA envoie un message à tous : même dans un tribunal, une conciliation est préférable à une longue procédure. Cette fonction est intéressante pour tous, magistrats inclus. Leur regard change sur la conciliation. »

A Mons (comme à Bruxelles), depuis longtemps, une permanence médiation est en place au sein même du Palais de justice, à quelques pas de la salle des audiences. Trois permanences se tiennent par semaine par des avocats bénévoles. Cette initiative ne s'inscrit donc pas dans le cadre stricto sensu du Tribunal de la famille, mais des accords partiels peuvent être dégagés. C'est une manière de redonner aux familles la responsabilité des décisions qui sont prises.

La formation des magistrats est insuffisante

Au moment de penser le Tribunal de la famille, il était prévu d'organiser des formations spécifiques pour les magistrats. Et c'est le cas. Des formations régulières sont données par l'Institut de formation judiciaire. Les magistrats ont l'obligation de suivre ces formations et de se tenir à jour régulièrement.

Mais, si la possibilité existe, retour à la case « manque de moyens » : remplacer en audience un magistrat avec une charge de travail déjà saturée est très difficile.

Par ailleurs, selon Bénédicte Jacobs, « ce n'est pas en deux-trois heures de formation qu'on va saisir la complexité du droit familial. C'est le genre de matière qui demande une pratique importante. Sur un plan pragmatique, c'est plus simple. Il n'y a plus quatre, cinq ou six procédures à intégrer. Le magistrat est supposé gérer moins de dossiers puisqu'il a plus de questions à traiter dans un seul dossier ».

De plus, le Tribunal de première instance, qui traitait des divorces, se centrait sur les couples et, surtout, les conflits financiers. Le Tribunal de la famille invite à centrer l'attention sur l'humain, et particulièrement les mineurs. Cela demande une adaptation psychologique et juridique importante.

D'une manière générale, les professionnels insistent sur un point : la nécessité d'une formation psychologique des magistrats, en particulier, pour mener l'audition des enfants. Ces moments sont très délicats : les enfants sont en souffrance, parfois pris dans les conflits de loyauté de leurs parents. L'audition de l'enfant demande donc des compétences particulières.

A Mons, la pratique est d'entendre l'enfant en dehors des audiences, dans le cabinet du juge. Celui-ci n'est pas en toge. Cela permet à la fois de les entendre et de les laisser en dehors du conflit. A Bruxelles, il ne sera pas convoqué si un accord entre parents se dégage.

Le huis clos préserve les familles

Les audiences du Tribunal de la famille se déroulent à huis clos.

A Mons, le Tribunal travaille en chambre du conseil : ne sont admises que les personnes concernées par l'affaire en cours. Cette mesure permet que des affaires parfois douloureuses restent, dans une certaine mesure, dans une sphère privée. Cependant, les locaux peuvent faire défaut. Il faut non seulement accueillir en audience mais aussi faire patienter dans une autre pièce les dizaines d'affaires pendantes. De plus, des locaux adaptés aux enfants doivent être prévus en vue de leur audition. Or, les palais de justice n'ont pas été pensés pour cette pratique. Cette réalité se retrouve dans d'autres arrondissements.

Cécile Hayez n'est pas favorable à ce huis clos. « L'audience publique permettait notamment aux justiciables de relativiser ce qu'ils vivaient. Ils sont convaincus d'avoir le dossier le plus grave. Ils ne relativisent plus du tout. Une démarche devant un juge est une démarche judiciaire. Il ne s'agit pas de vider son sac. Cela peut se faire devant un médiateur ou ailleurs. Quand il y avait des dossiers délicats, je le faisais en chambre du conseil, mais c'était ma décision. »

De nouveaux défis pour le fonctionnement du Tribunal ?

Actuellement, le Procureur du Roi doit assister aux audiences du Tribunal de la famille. Il permet au juge de prendre des décisions en connaissance de cause, notamment en attirant l'attention sur un passé judiciaire auquel le juge n'a pas accès. Le procureur du Roi fait un rappel à la loi et son avis vise à préserver les intérêts de l'enfant. Mais, si sa présence est nécessaire, elle se fait rare. « A Nivelles, il n'y a plus que deux audiences hebdomadaires avec un Procureur du Roi présent, explique Bénédicte Jacobs. Or, il doit siéger dès qu'un enfant mineur est concerné par le dossier. Des dates de plaidoiries demandées en juillet 2015 sont fixées en avril 2016. »

Avec la loi dite « Pot-pourri I » du Ministre de la Justice, le procureur du Roi ne serait plus obligé d'être présent à l'audience et pourrait remettre un avis écrit seulement. « Le civil, en ce compris le Tribunal de la famille, n'est pas très porteur politiquement, constate Cécile Hayez. La politique criminelle est privilégiée et donc les avis du parquet au Tribunal de la famille sont jugés accessoires. Sa présence est pourtant essentielle. C'est un rappel de la loi. »

Conclusion

Le Tribunal de la famille a charrié beaucoup d'espoirs, quelques craintes aussi (« Et si cela ne se passe pas bien avec le juge ? » par exemple).

Après un an de fonctionnement, il est trop tôt pour tirer des constats définitifs, même si des tendances se dessinent.

D'abord, il faut constater que les pratiques sont diversifiées selon les arrondissements. Ce n'est pas un mal en soi. Permettre aux juges de s'approprier l'esprit et l'application de la loi rend possible une adaptation à l'environnement et aux conditions de travail spécifiques du tribunal.

Pour autant, le Tribunal de la famille est marqué, comme l'ensemble de la Justice, par un important manque de moyens. Il y a, entre autres, un gros impact sur la temporalité. Or, le temps des adultes n'est pas celui des enfants. Et une procédure qui s'éternise, c'est épuisant pour tout le monde...

Le Tribunal est d'autant plus affecté que les modifications initiées ont généré des efforts et/ou frais supplémentaires. Des formations, notamment, sont disponibles mais insuffisantes et trop peu suivies. Les coupes drastiques au budget de la Justice ne lui permettent pas de fonctionner sereinement (greffes débordés, etc.) au détriment du justiciable tels qu'en témoignent les juges eux-mêmes. Concernant les locaux, soit il en manque, soit ils sont inadaptés pour l'audition de mineurs.

Enfin, la chambre des règlements à l'amiable est saluée par tous, tant pour son aspect pratique que son impact sur l'imaginaire des acteurs de la justice : un accord à l'amiable soulage toutes les parties, y compris le juge.

En conclusion, on peut souligner que cette évolution, souhaitée et réfléchie de longue date, constitue une indéniable avancée. Mais risque de ne pas atteindre l'objectif poursuivi si on ne lui donne pas les moyens (humains, financiers, d'infrastructure, etc.) de fonctionner correctement. Et ce, à l'image de l'ensemble de la Justice.

Cette analyse de la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE) a été réalisée par Frédérique Van Houcke, permanente. Elle représente la position de la majorité de ses membres.

La CODE est un réseau d'associations ayant pour objectif de veiller à la bonne application de la Convention relative aux droits de l'enfant en Belgique. En font partie : Amnesty international, l'Association Française Dolto, ATD Quart Monde, BADJE (Bruxelles Accueil et Développement pour la Jeunesse et l'Enfance), le Conseil de la Jeunesse, DEI (Défense des enfants international) Belgique section francophone, ECPAT (End Child Prostitution and Trafficking of Children for sexual purposes) Belgique, FAMISOL, la Ligue des droits de l'Homme, la Ligue des familles, Plan Belgique, le Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté, le Service Droit des Jeunes (SDJ) Bruxelles, ainsi que UNICEF Belgique. La CODE a notamment pour objet de réaliser un rapport alternatif sur l'application de la Convention qui est destiné au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies.

De plus amples informations peuvent être obtenues via notre site www.lacode.be. Voyez aussi notre page Facebook « Coordination des ONG pour les droits de l'enfant ».

Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

ⁱ Pour un aperçu global : « Création d'un tribunal de la famille : quelles avancées ? », CODE, Décembre 2013.

ⁱⁱ « Que peut faire Koen Geens pour cette Justice exsangue ? », Le Vif, 20 mars 2015, et Communiqué de l'OBFG :

<http://avocats.be/sites/default/files/COMMUNIQUE%20DE%20PRESSE%20DU%2019%20MARS%202015.pdf>

ⁱⁱⁱ « Tribunal de la famille : des économies qui ne passent plus », JT RTBF, 14 octobre 2015.

^{iv} J.-C. MATGEN, « Magistrat jusqu'à 70 ans ? », 17 février 2015, <http://www.justice-en-ligne.be/article700.html>

^v Lors d'une procédure de divorce, des décisions urgentes doivent être prises : lieux d'hébergement de l'enfant, organisation financière, etc. Elles sont cependant provisoires, en attendant la fin de la procédure et un jugement final.

^{vi} Le rôle est un document sur lequel le greffier porte la liste des affaires qui sont appelées à l'audience d'une Chambre du tribunal où il est affecté.