

Actualisation : décembre 2017

PRÉAMBULE

Selon la loi du 10 juillet 1991, le conseil départemental de l'accès au droit (CDAD) a pour mission essentielle de **définir et mettre en œuvre la politique d'accès au droit sur le département.**

Le CDAD est en conséquence **l'entité légitime pour définir la politique départementale d'accès au droit.**

Définir une politique d'accès au droit, c'est définir :

- Les orientations politiques,
- Les publics et les territoires prioritaires,
- Les principes d'action du CDAD,
- Les objectifs visés en matière d'accès au droit.

La politique peut aussi déterminer si le CDAD envisage un ou des nouveaux partenariat(s), sur quels champs et pour atteindre quel(s) objectif(s).

La politique d'accès au droit s'inscrit dans une perspective pluriannuelle et pérenne. Elle est déclinée annuellement en **objectifs et programmes d'actions.**

Elle fait l'objet d'une **évaluation annuelle.**

formalisée.

L'action des CDAD est souvent construite de manière pragmatique et empirique à partir des constats et sollicitations des acteurs territoriaux. **Une mise en perspective globale des actions, et un réexamen régulier de l'ensemble des actions menées et de leur adéquation aux besoins du territoire permettrait de donner plus de force à la dimension politique de l'action du CDAD.**

LES QUESTIONS À SE POSER

Le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes a mis en évidence que la politique départementale d'accès au droit portée par les CDAD est rarement

- *Comment définir la politique départementale d'accès au droit ? Selon quelles modalités ?*
- *Quels sont les publics et les territoires prioritaires à cibler ?*
- *Comment définir et formaliser les objectifs ?*

LES MODALITÉS DE DÉFINITION DE LA POLITIQUE D'ACCÈS AU DROIT

La politique départementale d'accès au droit doit être définie de manière concertée par les membres du CDAD et leurs partenaires au regard :

- Du **diagnostic territorial** réalisé par les membres et partenaires du CDAD : *caractéristiques du territoire, besoins identifiés, publics non recourants, etc.* (Cf. fiche 3 Diagnostic territorial).
- De **l'évaluation de la qualité et de l'efficacité des dispositifs d'accès au droit existants** (Cf. fiche 7 Suivi et évaluation).
- Des **moyens et ressources matérielles, humaines et financières disponibles** ou potentiels (recherche de nouveaux financements).

La politique départementale d'accès au droit est discutée et validée dans le cadre du conseil d'administration. Elle est formalisée par le secrétaire général / coordonnateur et diffusée à tous les membres du CDAD et aux partenaires.

L'élaboration de la politique d'accès au droit peut faire l'objet d'ateliers de réflexion sur l'accès au droit associant des partenaires territoriaux autres que les membres du CDAD (ateliers sur des publics, territoires ou thématiques spécifiques : logement, famille,

etc.). Ces ateliers permettent de préparer les décisions des instances du CDAD.

La politique d'accès au droit se décline de manière opérationnelle en :

- Une **cartographie des lieux d'accès au droit** (PAD, RAD, etc.),
- Un **programme annuel ou pluriannuel d'actions** (actions de communication, de sensibilisation, etc.),
- Des **conventions avec les partenaires** (bilatérales, par territoire ou projet) précisant les contributions des acteurs à la mise en œuvre de la politique d'accès au droit définie par le CDAD,
- Un **budget et des ressources** (ressources humaines, financières, matérielles).

Impliquer les collectivités

La mobilisation des collectivités, notamment du conseil départemental, membre de droit, dans la définition de la politique d'accès au droit du département est essentielle :

- ✓ La politique d'accès au droit du CDAD doit s'inscrire dans une approche globale du territoire.
- ✓ L'action du CDAD doit s'inscrire dans les politiques publiques territoriales (politique de la ville, de cohésion sociale, d'insertion,

etc.) afin de garantir la cohérence de l'action publique territoriale.

- ✓ Le CDAD doit s'appuyer sur les compétences des collectivités et leur connaissance du territoire.

Impliquer les services déconcentrés de l'État

La mobilisation de la préfecture, membre de droit, et des services départementaux de l'État est également un facteur clé de réussite pour inscrire l'accès au droit dans les politiques

publiques portées par l'État ou copilotées avec les collectivités.

Impliquer les acteurs territoriaux

La mobilisation des acteurs territoriaux (associations ou autres) intervenant auprès des publics en situation de fragilité ou d'exclusion est, aussi, indispensable pour bien prendre en compte la réalité des besoins des personnes et agir avec les acteurs qui sont au plus près de ces publics.

LES ORIENTATIONS POLITIQUES

Au-delà des principes constitutifs de la mission de service public portée par le CDAD, **la définition concertée des orientations politiques du CDAD est essentielle** pour :

- Affirmer la dimension politique du CDAD et l'ambition qu'il porte,
- Donner du sens et orienter l'action du CDAD,
- Constituer un socle partagé de valeurs et de principes d'action qui engage les membres du CDAD et les partenaires.

La définition de la politique d'accès au droit est l'opportunité d'un échange approfondi sur ce qu'est l'accès au droit, sur la façon dont il contribue à la mise en œuvre des politiques publiques territoriales portées par l'État et les collectivités, et sur les moyens qui doivent lui être alloués.

Les orientations politiques constituent **la finalité** des services / actions portées par le CDAD.

Exemples d'orientations politiques :

- *Egalité d'accès au droit pour tous,*
- *Gratuité, confidentialité et neutralité des permanences juridiques,*
- *Non-discrimination de l'accès au droit,*
- *Inscrire l'accès au droit dans les politiques publiques territoriales,*
- *Contribuer à la réduction de la fracture sociale et de l'exclusion,*
- *Promouvoir les modes amiables de résolution des différends, etc.*

ZOOM sur les principes constitutifs de la mission de service public

La notion de service public repose sur trois grands principes :

- **L'égalité devant le service public** : toute personne a un droit égal à l'accès au service et doit être traitée de la même façon que tout autre usager du service.
- **La continuité du service public.**
- **L'adaptabilité ou la mutabilité.** Présenté comme un corollaire du principe de continuité, il s'agit davantage d'assurer au mieux qualitativement un service plutôt que sa continuité dans le temps. Cela signifie que le service public doit suivre les besoins des usagers ainsi que les évolutions techniques.

L'IDENTIFICATION DES PUBLICS "CŒUR DE CIBLE" DU CDAD

Par définition les services proposés par le CDAD sont accessibles à tous. Pour autant, le CDAD se doit d'identifier les publics confrontés à des difficultés d'accès au droit ou "exclus" de l'accès au droit qui constituent ce que l'on peut considérer comme le "cœur de cible" de l'action du CDAD.

C'est à partir du diagnostic territorial que ces publics "cœur de cible" et leurs besoins doivent être identifiés, ceux-ci pouvant être différents selon les territoires. Le CDAD peut ainsi orienter son action et l'allocation de ses moyens vers les publics en situation de fragilité ou d'exclusion sociale.



Les publics en situation de fragilité ou d'exclusion sociale

Les particularités des publics en situation de fragilité ou d'exclusion sociale à prendre en considération par le CDAD

La notion d'exclusion sociale est délicate à définir dans la mesure où il existe **plusieurs formes d'exclusion** et **plusieurs degrés d'intensité** d'exclusion.

Pour le sociologue Robert Castel, *"les exclus sont à l'aboutissement des trajectoires, et de trajectoires différentes. Il ne s'agit plus d'une pauvreté qu'on pourrait qualifier d'intemporelle ou de résiduelle, mais d'une pauvreté qui apparaît à la suite d'une dégradation par rapport à une situation antérieure."* Il parle de "désaffiliation" pour désigner **"des trajectoires, des processus, des gens qui décrochent et basculent"**.

Robert Castel met en avant le caractère dynamique de l'exclusion. Tout individu peut être concerné à un moment de son parcours de vie où il sera en "situation de rupture", de fragilité ou d'exclusion.

En 2007, le médiateur de la République parlait *"d'exclusion du droit"* : *"Face à la multiplication et à la complexification des normes, se développent des comportements opposés porteurs d'un nouveau clivage social. Alors que certains individus, parfaitement informés, adoptent une stratégie de "consommateurs" de*

services publics et de droits, on assiste à un phénomène croissant de "non-recours" de la part de personnes éligibles qui ne sollicitent pas les prestations auxquelles elles pourraient prétendre. (...) Les populations touchées par la pauvreté et l'exclusion apparaissent saisies par un droit qui ne leur est pas accessible".

Le public en situation de fragilité ou d'exclusion présente **des particularités à prendre en considération** dans la définition et la mise en œuvre d'actions destinées à ce public :

- Un public difficile à identifier et capter

Ce public ne prend pas l'initiative de consulter un professionnel du droit dans le cadre d'une permanence. Par ailleurs, il est difficilement identifiable ; on parle souvent *"d'invisibilité sociale"*.

- Un public confronté à des difficultés multiples

Les difficultés s'accumulent chez certaines personnes (d'ordre juridique, administratif, médical, social, etc.) et c'est souvent ce cumul qui engendre le processus d'exclusion. Ces personnes ont souvent des besoins

multiples en matière d'accès au droit (santé, logement, etc.).

- Un public nécessitant une relation de confiance

Pour inciter ce public à consulter, il est nécessaire d'installer en amont une relation de confiance avec le professionnel du droit. Celle-ci est facilitée par la présence régulière du professionnel du droit dans les lieux que la personne "fragile" ou "exclue" est amenée à fréquenter.

Plusieurs facteurs d'exclusion à étudier par le CDAD

Les ressources financières

Les personnes **ayant peu ou pas de ressources**, les personnes en situation précaire, sans emploi, etc.

L'accès au logement

Les personnes **sans domicile fixe**, les personnes **privées de logement**

La santé

Les personnes **malades, hospitalisées, non autonomes** (sous tutelle ou curatelle), **souffrant d'addiction**, etc.

Le handicap

Les personnes **en situation de handicap** (visible ou non visible)

La nationalité

Les personnes **étrangères** en situation régulière ou irrégulière, les **migrants**, les **réfugiés**

L'âge

Les **personnes âgées**
Les **jeunes**, les **mineurs isolés**, etc.

L'isolement

Les personnes **isolées géographiquement** (en zones rurales, etc.) ou socialement

L'accès et la connaissance du droit

Les personnes **en situation de "e-exclusion"** c'est-à-dire n'utilisant pas internet, Toute personne ayant des **difficultés à accéder au droit**

C'est aux membres du CDAD et à leurs partenaires qu'il appartient d'analyser la réalité du territoire et les besoins en matière d'accès au droit pour orienter son action en termes de problématiques, de publics et de territoires (Cf. fiche 3 Diagnostic territorial).

Particularité des personnes détenues

Des permanences juridiques peuvent être mises en place dans les établissements pénitentiaires afin de répondre aux besoins des personnes détenues. Des affichages sont parfois mis en place dans les unités de vie pour faire connaître l'offre d'accès au droit auprès de ce public.

Des sessions d'information collectives peuvent également avoir lieu sur des thématiques de droit spécifiques. Exemples : indemnisation des parties civiles, casier judiciaire et aide juridictionnelle, droit au logement, etc.

Les actions à privilégier par le CDAD pour répondre aux besoins de ce public

Face aux particularités des personnes en situation de fragilité ou d'exclusion, force est de constater **l'inadéquation des dispositifs traditionnels d'accès au droit.**

Les PAD dans les tribunaux ou dans les lieux institutionnels (mairies, etc.), bien qu'ils soient utiles, permettent rarement de "toucher" les personnes en situation d'exclusion car elles ne fréquentent pas ou peu les lieux institutionnels.

Il est donc nécessaire d'aller au-devant de ce public pour répondre à leurs besoins. Le CDAD doit ainsi **organiser des permanences dans les lieux que ces personnes sont amenées à fréquenter** (Cf. fiche 6 Partenariat) :

- Les **structures d'accueil et d'accompagnement des personnes en situation de fragilité ou d'exclusion** :
 - Les associations (Restos du Cœur, Secours Catholique, etc.),
 - Les centres communaux d'action sociale (CCAS), les maisons de la solidarité, les centres sociaux, les centres de demandeurs d'asile, etc.
- Les **structures hébergeant du public** :
 - Les établissements sanitaires (hôpitaux, cliniques, centres d'addictologie, etc.),
 - Les établissements pour personnes âgées (maisons de retraite, établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, etc.),
 - Les structures de logement social et/ou de logement accompagné (foyers de travailleurs migrants, résidences sociales, etc.),
 - Les structures pénitentiaires (maisons d'arrêt, centres de détention, etc.).
- Les **structures exerçant des missions de service public et recevant du public dans les domaines de l'insertion sociale et professionnelle, de la protection sociale, etc.** : maisons de services au public (MSAP), missions locales, Cap emploi, caisses d'allocation familiales (Caf), etc. mais aussi points d'information jeunesse, mairies, etc.

Pour répondre aux besoins des personnes en situation de fragilité ou d'exclusion, le CDAD peut expérimenter la mise en place de permanences menées en binôme par :

- **Un professionnel du droit et/ou avocat ou juriste d'une association,**
- **Et un assistant social** (du conseil départemental, de la Caf, etc.).

L'objectif est d'apporter une réponse globale et transversale aux problématiques que peut rencontrer le public ; celles-ci ne relevant pas toujours uniquement du droit mais aussi d'autres domaines (social, médical, etc.).

Par ailleurs, le CDAD peut prévoir dans les permanences la **présence de traducteurs en langue étrangère et/ou en langue des signes.**



Certains CDAD identifient également des difficultés d'accès au droit pour certains professionnels indépendants et petits entrepreneurs (artisans, agriculteurs, etc.).

LES PRINCIPES D' ACTIONS DU CDAD

La **politique d'accès au droit affirme les principes d'action du CDAD**, c'est-à-dire les principes définissant **la manière d'agir du CDAD**, tels que par exemple :

- Le **maillage territorial**
Le CDAD s'attache à mailler tout le territoire afin de faciliter l'accès au droit pour tous (égalité d'accès), en veillant à une fréquentation suffisante des permanences.
- La **complémentarité** des actions du CDAD avec les dispositifs ou services déjà existants proposés par les acteurs du territoire.
L'objectif est la cohérence de l'offre d'accès au droit sur le département.
- **L'aller-vers** les publics en situation de fragilité ou d'exclusion. Le CDAD crée des permanences juridiques :
 - Dans des lieux "non judiciaires" pour couvrir les besoins du territoire et dédramatiser l'appréhension du droit. Certaines personnes sont réticentes à se déplacer dans un tribunal ou un cabinet d'avocat perçus comme des "lieux institutionnels".
 - Dans des lieux accueillant des personnes en situation de fragilité ou d'exclusion comme évoqué précédemment.

Les principes d'action sont à définir par chaque CDAD selon les spécificités du territoire.

LA DÉFINITION DES OBJECTIFS

Les objectifs expriment **ce que le CDAD entend faire** pour décliner la politique d'accès au droit dans le respect des principes d'action définis.

Les objectifs doivent :

- Exprimer de façon concrète, claire et précise, et si possible mesurable, les résultats et effets recherchés de la politique d'accès au droit départementale.
- Etre définis en nombre limité pour garantir la lisibilité et l'efficacité de la politique. Ils doivent traduire une ligne directrice claire.
- Etre définis dans le temps (objectifs à un an et le cas échéant à 2 ou 3 ans).

Exemples d'objectifs : Améliorer l'accès au droit des personnes âgées, Assurer un maillage effectif du territoire, Développer de nouveaux partenariats avec les associations intervenant dans l'exclusion, etc.

Le fait de discuter entre partenaires pour définir les objectifs permet de :

- Débattre de ce qu'il convient de faire et s'entendre sur les priorités (objectifs à un an),
- Débattre des moyens nécessaires pour atteindre ces objectifs, et des contributions des membres et partenaires du CDAD,
- Encourager des réflexions originales sur la meilleure façon d'atteindre les résultats souhaités que ce soit en termes de coopération entre partenaires (mutualisation de compétences, etc.), de projets à mettre en place, de partenariats à développer avec des associations ou autres organismes / structures, etc.

Ce qu'il faut retenir

- Le CDAD définit et met en œuvre la politique d'accès au droit sur le département en concertation avec ses partenaires.
- Le conseil d'administration valide la politique départementale d'accès au droit.
- Le CDAD est le lieu légitime pour définir la politique d'accès au droit départementale. C'est l'instance qui permet une réflexion associant l'ensemble des acteurs concernés (collectivités, services de l'État, professionnels du droit, associations, etc.).
- Définir une politique d'accès au droit, c'est **définir les orientations politiques, les publics et territoires prioritaires, les principes d'action, les objectifs visés en matière d'accès au droit.**
- La politique doit être définie au regard :
 - Du **diagnostic territorial** réalisé par les membres et partenaires du CDAD,
 - De l'évaluation de la qualité et de l'efficacité des dispositifs d'accès au droit existants,
 - Des **moyens et ressources matérielles, humaines et financières** (présentes et potentielles).
- La politique d'accès au droit se décline de manière opérationnelle en :
 - Une **cartographie des lieux d'accès au droit** matérialisant les lieux d'accès au droit sur le territoire (PAD, relais d'accès au droit, etc.),
 - Un **programme annuel ou pluriannuel d'actions** (actions de communication, de sensibilisation, etc.),
 - Des **conventions avec les partenaires** (bilatérales par territoire ou projet) précisant les contributions des acteurs à la mise en œuvre de la politique d'accès au droit définie,
 - Un **budget et des ressources** (RH, financières, matérielles).
- Les **collectivités et les services départementaux de l'État, au premier rang desquels le conseil départemental et la préfecture, membres de droit, sont des partenaires clés** dans la définition et la mise en œuvre de la politique départementale d'accès au droit.
- Les **acteurs territoriaux intervenant auprès des publics en situation de fragilité ou d'exclusion sont des partenaires indispensables** pour répondre aux besoins de ce public.
- Le **public en situation d'exclusion présente des particularités à prendre en considération** dans la définition et la mise en œuvre d'actions destinées à ce public.
- La politique d'accès au droit fait l'objet d'une **évaluation annuelle**.

