

**COMMISSION EUROPEENNE POUR L'EFFICACITE
DE LA JUSTICE
(CEPEJ)**

L'ACCES A LA JUSTICE EN EUROPE

Préparé par l'équipe de recherche sur l'exécution des
décisions de justice (Nancy-Université (France) / Institut
suisse de droit comparé) et examiné par
le CEPEJ-GT-EVAL lors de sa 8^{ème} réunion

Remerciements

Les auteurs tiennent avant tout à saluer le remarquable travail mené au sein de la CEPEJ par le Groupe de travail consacré à l'*Evaluation des systèmes judiciaires*. La présente étude vise à prolonger ses efforts et n'aurait pu voir le jour sans la confiance que nous a accordée ses membres.

Les conseils méthodologiques, les encouragements et les problématiques apportées par Jean-Paul JEAN (président du groupe d'experts, avocat général près de la Cour d'appel de Paris, professeur associé à la Faculté de droit de Poitiers, notre référent au sein du Groupe de travail), et par André POTOCKI (Conseiller à la Cour de cassation, membre du groupe de travail de la CEPEJ sur la qualité de la justice, CEPEJ-GT-QUAL) nous ont été particulièrement précieux ; c'est à eux que va tout d'abord notre reconnaissance.

À toutes les étapes de notre entreprise, nous avons pu bénéficier du soutien précieux du Secrétariat de la CEPEJ. Nos pensées chaleureuses vont particulièrement à Stéphane LEYENBERGER, Muriel DECOT et Jean-Pierre GEILLER, pour leur énergie, leur gentillesse et leur suivi rigoureux.

Nos travaux se sont considérablement enrichis au fil de discussions et d'échanges de vues avec les professeurs Bruno DEFFAINS (professeur d'économie, directeur-adjoint de l'UMR BETA) et Frédéric STASIAK (professeur de droit privé, membre du BETA-Regles). Ceux-ci, en dépit d'emplois du temps particulièrement chargés, nous ont toujours apporté remarques constructives et conseils indispensables à la qualité du travail. Nous leur adressons nos plus vifs remerciements.

Nous sommes également très reconnaissants envers le professeur Olivier CACHARD, Doyen de la Faculté de droit de Nancy, pour son soutien et ses encouragements.

Nos recherches nous ont conduits à la Cité judiciaire de Nancy (France). Nous y avons été reçus par Madame Véronique RAVON, Greffier en chef, Mme Jocelyne THOURNY-BOUCHER et Mlle Ratiba BELIMANE, qui nous ont renseignés avec beaucoup de professionnalisme et d'efficacité.

Enfin, ce travail doit pour une large part ses approfondissements comparatistes aux collaborateurs scientifiques de l'Institut suisse de droit comparé (ISDC) de Lausanne, partenaire de l'entreprise. Leur efficacité et la haute qualité scientifique de leur travail méritent plus que des remerciements. La confiance que Madame Eleanor CASHIN-RITAINE, directrice de l'Institut, a témoignée très tôt à cette étude de la CEPEJ nous touche profondément. Ce fut un immense plaisir de coopérer avec Eva

LEIN, Elisabeth MEURLING, Shaheez LALANI, Julia RACKOW, Alberto ARONOVITZ, Martin SYCHOLD et Bart VOLDERS, équipe jeune et dynamique représentant tous les systèmes juridiques du Conseil de l'Europe. Leur accueil, leur gentillesse font de cet ouvrage une expérience des plus précieuses.

Auteurs



Julien LHUILLIER

Diplômé et chercheur chargé d'enseignement de la Faculté de droit de Nancy-Université (France).

Expert scientifique du groupe de travail de la CEPEJ sur la médiation.



Daria LHUILLIER-SOLENIK

Lauréate des Facultés de droit de l'Université Européenne des Sciences Humaines de Minsk (République du Bélarus) et de Nancy-Université (France).

Chercheur chargé d'enseignement de la Faculté de Droit de Nancy-Université (France)

Ancien conseiller juridique du cabinet VLASOVA AND PARTNERS spécialisé en droit international des affaires.



**La Faculté de Droit,
Sciences Économiques
et Gestion
de l'Université Nancy 2**

Nancy-Université
Université Nancy 2

Située au cœur de Nancy, installée 13 Place Carnot dans le Palais de l'Académie, la Faculté de Droit, Sciences Économiques et Gestion est une des composantes principales de l'Université Nancy 2. Dépositaire d'une tradition prestigieuse, elle a vu des professeurs de renommée internationale se succéder : Carré de Malberg, Geny, Roblot, ... Elle propose à près de 4 000 étudiants, encadrés par quelque 300 enseignants (professeurs des universités, maîtres de conférences, assistants et intervenants issus du monde professionnel) des formations dans le domaine Droit-Économie-Finance.

L'offre de formations dispensées se décline sur trois niveaux : Bac + 3 (Licence), Bac + 5 (Master), Bac + 8 (Doctorat).

En Licence, la Faculté propose trois mentions différentes : Droit, Droit-Économie, Économie.

En master, la Faculté propose un large éventail de spécialités en droit, en économie et en analyse économique du droit (Law & Economics).

Enfin l'École Doctorale des sciences juridiques, politiques, économiques et de gestion, et les quatre laboratoires de recherche de la faculté assurent l'encadrement des étudiants de Doctorat.

La Faculté comporte en outre un Institut Universitaire Professionnalisé de Sciences Financières qui assure une formation initiale et en alternance de 300 étudiants, destinés à s'intégrer dans les métiers de la banque. Un partenariat d'une qualité exceptionnelle avec la place bancaire de Nancy garantit une embauche assurée.

La Faculté de Droit propose également des formations complémentaires (DU) et la préparation aux concours.

De plus la Capacité en Droit ouvre l'accès à l'enseignement supérieur aux non bacheliers et constitue un instrument de promotion sociale.

La Faculté de Droit est un lieu de diffusion des savoirs, en témoignent à l'échelle locale les salles de documentation spécialisée, à l'échelle nationale ses colloques, ses conférences, ses débats, et à l'échelle internationale les échanges avec de nombreuses universités, échange d'enseignants ou d'étudiants grâce au programme Erasmus.

Le Bureau Economique Théorique et Appliqué (BETA) est une unité de recherche de l'Université Louis Pasteur, de l'Université de Nancy 2 et du CNRS. Il a été créé en 1972, et est associé au CNRS depuis 1985. Il couvre un large éventail d'activités, qui concerne à la fois les aspects fondamentaux et les applications de la recherche en économie et en gestion.

Historiquement il s'est développé autour de plusieurs axes de recherche ancrés dans les théories micro- et macro- économiques et recueille l'héritage d'une longue tradition en histoire de la pensée économique. Il a également développé des thématiques spécifiques, souvent issues du rapprochement fructueux des démarches dites « théoriques » et « appliquées » évoquées dans le sigle BETA, comme l'économie de l'innovation, la gestion des technologies et des organisations, l'évaluation des actifs environnementaux, ou l'étude de la relation formation-emploi.

Enfin, des outils ou approches spécifiques ont été cultivés au cours des années pour devenir de véritables compétences collectives : techniques de modélisation et économétrie, méthodes d'évaluation et de prospective, économie expérimentale, pour ne citer que les principales. De plus dans le cadre de la présente contractualisation, le BETA intègre depuis janvier 2005, une composante localisée à l'Université Nancy 2, dont la spécialisation principale est l'économie du droit et l'économie sociale.

Le BETA représente, en juin 2007, un ensemble de 99 permanents (professeurs, directeurs de recherche, maîtres de conférences, chargés de recherche, ingénieurs et techniciens...) et de 70 non permanents (doctorants et post-doctorants).

Pour gérer cette diversité, le BETA s'est doté de structures internes. Il s'organise autour de deux composantes à Strasbourg, avec une dizaine d'axes de recherche, et une composante à Nancy.

La première composante, intitulée « Économie du changement et gestion des systèmes » (Échanges) regroupe l'ensemble des chercheurs dont l'essentiel de leur activité porte sur des thématiques liées à l'évolution des structures économiques. Elle se focalise sur les questions de création, distribution et diffusion des connaissances : de la firme aux systèmes nationaux d'innovation en passant par les systèmes de formation. Les travaux réalisés s'appliquent à faire dialoguer les approches conceptuelles, théoriques et appliquées. Elle inclut aussi bien les travaux en économie de la connaissance que ceux en gestion industrielle ou en économie de la

recherche. La structuration de la composante se réalise autour d'objets de recherche spécifiques et mobilise selon les besoins et l'objet des approches de plusieurs disciplines en complément aux sciences économiques et de gestion. Sa dynamique s'articule autour de projets collectifs qui fédèrent sur des périodes relativement longues les intérêts et les énergies des chercheurs. Ces projets sont notamment l'occasion d'associer des chercheurs de l'ensemble du laboratoire, indépendamment de leur appartenance à une composante particulière. Récemment, une dimension historique et cliométrique est venue compléter la composante.

La deuxième composante, intitulée « Théorie et modélisation économique » (Theme), centre, comme son nom l'indique, l'essentiel de son activité sur la théorie et la modélisation économiques. Il s'agit de ce point de vue du regroupement d'un ensemble de chercheurs partageant une même méthodologie, dont l'une des caractéristiques essentielles est de comporter une approche quantitative affirmée, qu'ils s'inscrivent dans une démarche théorique, expérimentale ou économétrique. L'activité se structure par conséquent autour de deux thématiques centrales qui tiennent de la théorie et de la modélisation dans les domaines de la micro-économie et de la macro-économie. Cette composante développe également trois thématiques spécifiques. Il s'agit d'abord de l'économie expérimentale qui, tout en complétant la modélisation micro-économique, s'en distingue par la nature de la démarche. Il s'agit ensuite de l'économie du risque et de l'environnement. Enfin l'histoire de la pensée économique vient compléter le champ des recherches strasbourgeoises. Elle est un des ancrages les plus originaux du laboratoire.

Enfin plus récente, la troisième composante, intitulée « Recherches économiques sur la Gouvernance, la Loi et le Social » (Règles), est localisée à l'Université de Nancy 2. Elle a intégré le BETA à partir de janvier 2005. Essentiellement consacrée à l'économie du droit, elle s'attache à développer une analyse de la dynamique des systèmes juridiques, notamment en relation avec le système financier. L'économie sociale et sa relation au droit du travail et de la famille représentent une deuxième thématique de Nancy. La régulation des risques constitue l'une des thématiques qui, à la fois dans sa dimension économie du risque et économie des droits de propriétés, favorisera l'intégration des deux sites. L'analyse économique des systèmes judiciaires vient compléter les compétences de Règles.



Institut suisse de droit comparé
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung
Istituto svizzero di diritto comparato
Swiss Institute of Comparative Law

Des prestations de haut niveau scientifique

Nous réalisons pour nos clients des avis de droit et des analyses comparatives d'un niveau d'expertise élevé.

Nous intervenons en Suisse et à l'étranger pour des organisations internationales, tribunaux, cabinets d'avocats, administrations, entreprises privées et particuliers.

Nous procurons au législateur suisse des modèles de référence et d'inspiration nécessaires à l'élaboration des lois et à la ratification des traités internationaux.

Nos compétences nous permettent d'aborder des questions de droit international ou relevant du droit interne, tant public que privé, des Etats du monde entier.

Nos documents peuvent être rédigés dans de nombreuses langues, ce qui renforce nos capacités internationales.

Une équipe de spécialistes

La diversité des cultures juridiques de nos juristes favorise une approche appropriée des dossiers et nous permet de répondre dans plusieurs langues aux demandes de consultations concernant la plupart des systèmes juridiques.

Un réseau international de spécialistes, situés sur les cinq continents, complète efficacement l'équipe des juristes de l'Institut.

Un fonds documentaire considérable

Notre centre de documentation, géré par des bibliothécaires qualifiés, donne un accès immédiat à des ressources soigneusement sélectionnées en fonction de leur pertinence, actualité et utilité.

Nous disposons de 300'000 ouvrages dans une soixantaine de langues, de 2'000 périodiques sous forme papier, de 900 périodiques électroniques, de 33 bases de données de référence et d'un Centre de documentation européen (CDE).

Une diffusion de la connaissance du droit

Nous organisons chaque année plusieurs colloques et conférences consacrés à des thèmes d'actualité abordés dans une perspective comparative, ainsi que les «Journées de droit international privé».

Nous publions des ouvrages sur des sujets de grande actualité, les actes de nos différents colloques ainsi que le *Yearbook of Private International Law*.

Nous diffusons également trois publications électroniques gratuites : *ISDC's Newsletter*, *EU News Click and Read* et *E-SDC (Etudes suisses de droit comparé)*.

Un soutien à la recherche scientifique

Nous accueillons des chercheurs du monde entier désireux d'acquérir, de partager et de remettre en question leurs savoirs et idées.

Nous contribuons aux projets de recherche financés par les instances suisses et étrangères.



Glossaire

Aux fins de la présente étude, les termes suivants doivent être entendus comme suit :

Accès à la justice : Ensemble des conditions juridiques et organisationnelles qui définissent la disponibilité et l'efficacité des services judiciaires. L'accès à la justice doit permettre à la société de rendre un maximum de décisions, pour un coût raisonnable à la charge du contribuable, avec la qualité comme impératif ; l'accès à la justice doit également permettre de présenter à chaque usager une décision de qualité avec un coût raisonnable à sa charge comme impératif.

Aide judiciaire (ou Aide légale) : Dans cette étude, les termes d'aide légale (*Legal Aid*) et d'aide judiciaire s'entendent comme synonymes. Une assistance fournie par un Etat aux personnes qui n'ont pas les moyens financiers suffisants pour se défendre elles-mêmes devant un tribunal (ou pour initier une procédure judiciaire). Dans cette définition, l'aide judiciaire concerne principalement la représentation légale devant les tribunaux. Mais l'aide judiciaire peut également concerner le conseil juridique. En effet, tout citoyen ne va pas forcément en justice lorsqu'il rencontre des problèmes juridiques (voir Frais de procédure).

Bénéfice : Dans cette étude, le bénéfice représente l'objectif effectivement atteint au sein d'une démarche qualitative d'accès à la justice. Il présente deux aspects complémentaires, social et privé selon qu'il vise à satisfaire les intérêts de la collectivité prise dans son ensemble (bénéfice social) ou ceux de l'usager pris isolément (bénéfice privé) ; (voir Bénéfice et Rendement).

CEPEJ-GT-ACCES : Cette étude préconise la création au sein de la CEPEJ d'un groupe de travail consacré à l'accès à la justice. Constitué de praticiens issus d'Etats membres représentatifs, ce groupe d'experts trouverait de nombreux axes de travail ou pistes de recherches dans ces pages.

Citoyen : Dans cette étude, le citoyen doit être entendu comme l'individu apportant son concours à la Justice (voir Usager).

Consultation sur la Justice : L'un des aspects de la démocratisation de la démarche judiciaire (voir ce terme), visant à promouvoir la participation des citoyens à la réflexion sur l'avenir et au rôle de la justice.

Contractualisation de la Justice : L'un des aspects de la démocratisation de la démarche judiciaire (voir ce terme). Dans cette étude, la contractualisation de la Justice doit être entendue comme un principe de bonne administration de la justice pouvant guider les rapports entre le juge et l'usager. Elle fait référence à la prise en compte par le juge des besoins exprimés par les parties lors de la détermination des modalités procédurales.

Correspondants nationaux : Afin d'obtenir des renseignements fiables, la CEPEJ dispose dans les Etats membres du Conseil de l'Europe d'un certain nombre de correspondants nationaux. Sauf précisions contraires, ce sont eux qui ont collecté les données analysées dans cette étude.

Coût : Le coût, dans cette étude, se comprend comme la somme des investissements visant à satisfaire les intérêts de la collectivité prise dans son ensemble (coût social) ou ceux de l'utilisateur pris isolément (coût privé). Le coût de l'accès à la justice n'est pas seulement financier ; parce l'efficacité des services demande un investissement en temps et en qualité, il repose également sur d'autres indices, moins directement quantifiables (voir Bénéfice et Rendement).

Coût de procédure : Ensemble des frais de procédure (voir ce terme) et des honoraires d'avocats

Démocratisation de la démarche judiciaire : Dans cette étude, la démocratisation de la démarche judiciaire s'entend comme le phénomène selon lequel la justice, puisant sa légitimité du peuple, s'appuierait de plus en plus sur le citoyen (association grandissante aux processus décisionnels, place croissante des financements privés dans le coût de la justice, etc.). En définitive, il s'agit du recours grandissant de la justice au citoyen (voir Judiciarisation et Popularisation de la démarche judiciaire).

Etats membres : Dans cette étude, la notion d'Etats membres recouvre tous les Etats adhérents au Conseil de l'Europe ayant participé au processus d'évaluation des systèmes judiciaires (cycle 2004-2006), ainsi que, le cas échéant, leurs entités juridiques disposant d'un système judiciaire autonome.

Etats nouveaux entrants : La notion d'Etats « nouveaux entrants » utilisée dans cette étude renvoie aux Etats qui sont devenus membres du Conseil de l'Europe à partir du 1^{er} janvier 1990 ; les « premiers entrants » étant par opposition, les Etats membres du Conseil de l'Europe avant le 31 décembre 1989. L'intérêt de cette distinction est de séparer les Etats en deux groupes de 23 Etats chacun sur la base de leur date d'adhésion (le Conseil de l'Europe comptait 46 Etats membres lors de la présente évaluation).

Etats premiers entrants (voir Etats nouveaux entrants)

Frais contingents : Frais de conseil supplémentaires parfois demandés à l'utilisateur sous forme de fraction de l'indemnité accordée par le juge, de prime au résultat, etc. Les frais contingents sont interdits dans la plupart des législations européennes en raison du risque d'imprévisibilité des frais pour l'utilisateur et en raison du conflit d'intérêt susceptible d'en découler pour l'avocat. Cette interdiction ne fait cependant pas l'unanimité ; (voir aussi Frais de procédure).

Frais de procédure (*fee structure*) : Les frais de procédure classique sont les frais de justice (frais d'engagement de la procédure et frais de conseil). Les frais de procédure alternative sont les frais engagés par l'utilisateur dans les modes alternatifs de résolution des litiges (médiation, *etc.*). Dans cette étude, seuls sont considérés comme frais de procédure les sommes restant à la charge de l'utilisateur après octroi éventuel d'une aide judiciaire totale ou partielle (voir Aide judiciaire).

Grille révisée : Le questionnaire envoyé par la CEPEJ aux correspondants nationaux des Etats membres pour obtenir les renseignements nécessaires à l'évaluation des systèmes judiciaires en Europe. Celui-ci, présenté sous la forme d'une grille, a été révisé entre l'exercice pilote de 2004 et le premier rapport de 2006.

Judiciarisation : Le terme de judiciarisation est polysémique. Il induit non seulement l'idée de l'intervention croissante des juges dans le contrôle de la régularité des actes de certaines autorités (élus, chefs d'entreprises, administrateurs, *etc.*), mais également la propension à privilégier le recours aux tribunaux pour trancher des litiges qui pourraient être réglés par d'autres voies, notamment par la médiation et les accords amiables. La distinction entre ces deux sens est renforcée dans cette étude par l'emploi des expressions « popularisation de la démarche judiciaire » et « démocratisation de la démarche judiciaire » (voir ces termes).

Pertinence de l'action : La pertinence à agir est l'appréciation de l'opportunité d'engager une procédure de justice ; elle est largement conditionnée par la prévisibilité des délais et des coûts de procédure (voir Transparence).

Popularisation de la démarche judiciaire : Dans cette étude, la popularisation de la démarche judiciaire s'entend comme le phénomène selon lequel la montée en puissance du pouvoir judiciaire, l'égalité des citoyens devant la loi, le retentissement d'affaires médiatiques et l'expérience des usagers rendraient accessible une démarche judiciaire, autrefois difficile pour des raisons politiques, juridiques ou sociales. En définitive, il s'agit du recours grandissant de l'utilisateur à la justice (voir Judiciarisation et Démocratisation de la démarche judiciaire).

Prévisibilité des coûts de procédure : La prévisibilité des coûts de procédure est la prévisibilité, portée à la connaissance de l'utilisateur, des frais de procédure et des honoraires d'avocat. La prévisibilité des frais ne doit pas être confondue avec la transparence des coûts de procédure (voir ce terme).

Privatisation de la Justice : L'un des aspects de la démocratisation de la démarche judiciaire (voir ce terme). La privatisation de la Justice est la croissance de la part des financements privés dans le coût global de la Justice.

Qualité (normes de ou standards de) : Critères quantitatifs ou qualitatifs permettant d'identifier et/ou de contrôler le respect des exigences *minima* d'accès à la justice.

Rendement : Le rendement s'entend dans cette étude comme la rentabilité des capitaux employés, d'une somme placée ou investie, et comme l'efficacité de quelqu'un dans le travail. C'est le rapport coût / bénéfice (voir ces termes).

Transparence des coûts de procédure : Le fait que les informations relatives aux frais de procédures et aux honoraires d'avocat soient facilement accessibles. La transparence est un indicateur de qualité de la pertinence de l'action (voir ce terme) et ne doit pas être confondue avec la prévisibilité (voir ce terme).

Usager : Dans cette étude, l'utilisateur (de la justice) doit être entendu comme l'individu qui accède ou souhaite accéder à la justice (voir Citoyen).

Table des matières

Première partie : Le rendement de l'accès à la justice comme impératif 21

A. La première composante du rendement : le coût	21
1. Le coût social de l'accès à la justice.....	22
2. Le coût privé de l'accès à la justice.....	22
3. La complémentarité du coût social et du coût privé de l'accès à la justice.	22
B. La seconde composante du rendement : le bénéfice	22
1. Le bénéfice social de l'accès à la justice.....	23
2. Le bénéfice privé de l'accès à la justice	23
3. La complémentarité du bénéfice social et du bénéfice privé de l'accès à la justice.....	23
C. Un impératif : améliorer le rendement social et le rendement privé ...	24
1. Le rendement de l'accès à la justice	24
1.1. L'absence de corrélation exclusive « coût social → bénéfice privé »	24
1.2. L'absence de corrélation exclusive « coût privé → bénéfice social »	24
1.3. La dualité rendement social - rendement privé	25
2. La complémentarité « rendement social - rendement privé »	25

Deuxième partie : Le rendement social de l'accès a la justice

A. À la charge des Etats membres	26
1. La répartition territoriale des services de justice	26
2. La qualité des procédures	27
2.1. L'information sur les procédures	27
2.1.1. Nature des procédures et décisions des hautes juridictions	28
2.1.2. Modes alternatifs de règlement des litiges	28
2.1.3. Durée prévisible des procédures.....	29
2.1.4. Coût prévisible des procédures.....	29
2.1.5. Risque en cas d'abus des voies de droit.....	30
2.2. La simplification des procédures	30
2.2.1. Documents simplifiés et standardisés	30
2.2.2. Procédures simplifiées	31
2.3. L'adaptation des procédures	32
2.3.1. L'adaptation des procédures aux besoins des personnes vulnérables et des victimes d'infractions.....	32
2.3.1.1. L'adaptation en faveur d'un meilleur accès au droit : les mécanismes spécifiques d'information	32
2.3.1.2. L'adaptation en faveur d'un meilleur accès à la justice : les modalités d'audition et droits procéduraux spécifiques	34
2.3.2. L'adaptation des procédures à l'urgence de la situation	38
2.4. La participation effective des usagers dans les procédures	39
2.4.1. Le droit d'être présent ou représenté dans les procédures judiciaires..	39
2.4.2. Les modalités de la représentation en Justice	40
2.5. Le contrôle des procédures	43

2.5.1. Recours effectif devant une instance supérieure.....	44
2.5.2. Suivi et évaluation des activités des parquets	44
2.5.3. Indemnisation des usagers pour dysfonctionnements judiciaires et plaintes	48
2.5.4. La qualité du traitement de la plainte concernant le fonctionnement du système judiciaire	49
2.5.5. L'évaluation de l'activité des tribunaux.....	55
3. Le coût raisonnable des procédures	57
3.1. Les honoraires d'avocats	57
3.1.1. La réglementation des honoraires d'avocats	57
3.1.2. La procédure de contestation des honoraires excessifs	58
3.2. L'aide judiciaire (= l'aide légale).....	58
3.2.1. Les domaines de l'aide judiciaire	58
3.2.2. La réglementation de l'aide judiciaire.....	63
3.2.2.1. L'octroi et le retrait de l'aide judiciaire	63
3.2.2.2. Octroi de l'aide judiciaire et prise en charge des prestations d'avocat	69
3.2.3. Financement de l'aide judiciaire.....	69
3.2.3.1. Les liens entre l'aide judiciaire et le budget public.....	69
3.2.3.2. Les liens entre l'aide judiciaire et le volume d'affaire portées devant les tribunaux	76
B. À la charge de la juridiction.....	85
1. L'accès à la juridiction	85
1.1. Accès à la juridiction et service d'accueil.....	85
1.2. Accès à la juridiction et nouvelles technologies.....	85
1.2.1. Les rapports internes des juridictions.....	86
1.2.2. Les rapports externes des juridictions.....	86
1.2.3. Confrontations rapports internes/rapports externes.....	86
1.3. Accès à la juridiction et personnes vulnérables	87
1.3.1. Les pratiques locales garantissant la participation effective des parties	88
1.3.1.1. Pratiques locales de convocation des parties	88
1.3.1.2. Pratiques locales d'accueil et d'information des victimes d'infraction.	88
2. L'accès aux modes alternatifs de règlement des litiges.....	89
3. Le délai raisonnable de l'accès à la justice	90
3.1. L'identification des affaires non traitées dans un délai acceptable	91
3.2. L'analyse des causes de retards dans les procédures	92
4. L'évaluation de la satisfaction du justiciable	93
4.1. Premier axe de satisfaction : le justiciable doit se sentir acteur de la procédure.	94
4.1.1. Se sentir acteur en tant qu'usager	94
4.1.2. Se sentir acteur en tant que citoyen.....	95
4.2. Deuxième axe de satisfaction : le justiciable doit sentir qu'il est un acteur « averti » de la procédure.....	95
4.3. Troisième axe de satisfaction : Si nécessaire, le justiciable doit sentir qu'il est un acteur dont la fragilité est prise en considération.	96
4.4. Quatrième axe de satisfaction : le justiciable doit sentir qu'il est un acteur dont les critiques comptent.	96

C. À la charge du juge	97
1. L'information sur les procédures	97
2. L'adaptation des procédures	97
2.1. L'adaptation préventive des procédures	97
2.2. L'adaptation du cadre des procédures	98
3. Le coût des procédures	98
4. La qualité des débats.....	98
4.1. Le déroulement des débats	98
4.2. L'audibilité des débats	99
4.3. La compréhension des débats	99
Troisième partie : Le rendement prive de l'accès à la justice	100
A. A la charge directe de l'usager	100
1. Les frais de procédure classique.....	100
1.1. La composition des frais de justice (<i>fee structure</i>).....	100
1.1.1. Les frais d'engagement de la procédure	101
1.1.1.1. La règle générale concernant le paiement à l'engagement de la procédure.....	101
1.1.1.2. Les exceptions au paiement à l'engagement de la procédure.....	101
1.1.2. Les frais de conseil.....	103
1.1.2.1. Avances et provisions.....	103
1.1.2.2. Frais contingents	104
1.2. Le remboursement des frais de justice	105
1.2.1. La charge des dépens : « <i>loser pays all ?</i> ».....	106
1.2.2. Le rôle du juge dans la répartition des coûts de litige entre les parties.....	106
1.2.3. Les systèmes d'assurance « protection juridique ».....	107
2. Les frais de procédure alternative	112
B. À la charge de l'utilisateur par l'intermédiaire du représentant qu'il rémunère	113
1. L'information sur les procédures au sein de l'Etat membre (loi interne) ...	113
2. L'information sur les procédures au sein des autres Etats membres (loi étrangère)	113
Quatrième partie : Le rendement de la Justice et le degré de judiciarisation des sociétés en Europe	115
A. Rendement de la Justice et popularisation de la démarche judiciaire	115
B. Rendement de la Justice et démocratisation de la démarche judiciaire	116
1. Le citoyen, acteur du processus décisionnel	116
2. Le citoyen, acteur de l'administration de la justice.....	117
2.1. La contractualisation de la justice.....	117
2.2. La consultation sur la justice	118
2.3. La privatisation de la justice	118

PREMIERE PARTIE : LE RENDEMENT DE L'ACCES A LA JUSTICE COMME IMPERATIF

La comparaison de différents systèmes juridiques ne saurait reposer uniquement sur la comparaison de règles abstraites. Les données recueillies par la CEPEJ dans le domaine de l'accès à la justice¹ témoignent clairement de l'importance de l'application et des moyens mis en œuvre pour donner corps à ces règles : leur réalisation effective doit donc être prise en compte.

Un rapport coût/bénéfice permettant de saisir le rendement de l'accès à la justice peut-il s'avérer utile à cet égard ? Il est vrai que certains vocables, par leurs résonances productivistes, effraient parfois le praticien du droit. Pour autant, la polysémie du terme « rendement » tient parfaitement compte du double investissement nécessaire au service public de la justice. Le rendement est non seulement la rentabilité des capitaux employés, d'une somme placée ou investie, mais également l'efficacité de quelqu'un dans le travail. En plus de règles théoriques clairement établies, le service public de la justice demande l'engagement de moyens financiers et humains pour atteindre son objectif, y compris dans le cadre plus étroit de « l'accès à la justice ».

La justice présente également la particularité d'avoir un intérêt privé, qui ne concerne que l'individu, et un intérêt public ou social, qui doit satisfaire la demande de la société dans son ensemble. Dans les deux cas, la satisfaction de l'individu est prise en compte, mais dans un cas (demande privée), est considéré ce qui ne concerne que lui, et dans l'autre (demande sociale), ce qu'il a en commun avec les autres individus². Le rendement de l'accès à la justice devra donc considérer ces deux intérêts, social et privé. Le rendement social de l'accès à la justice pourrait ainsi s'entendre comme la possibilité de rendre un maximum de décisions, pour un coût raisonnable à la charge du contribuable, avec la qualité comme impératif ; le rendement privé quant à lui résiderait dans le fait de présenter à chaque usager une décision de qualité avec un coût raisonnable à sa charge comme impératif. Rendement social (coût social/bénéfice social) et rendement privé (coût privé/bénéfice privé), ces deux faces du rendement de l'accès à la justice présentent les mêmes composantes : elles supposent un coût et un bénéfice.

A. La première composante du rendement : le coût

Le coût de l'accès à la justice n'est pas seulement financier ; parce l'efficacité des services demande un investissement en temps et en qualité, il repose également sur d'autres indices, moins directement quantifiables. Selon qu'il vise à satisfaire les intérêts de la collectivité prise dans son ensemble (coût social) ou ceux de l'usager pris isolément (coût privé), le coût n'est pas supporté par le même auteur.

1. Le coût social de l'accès à la justice

En matière d'accès à la justice, la charge du coût social repose le plus souvent sur l'Etat membre, la juridiction ou le juge chargé de l'affaire. En définitive, c'est donc la puissance publique et ses dépositaires qui tentent de satisfaire les intérêts de la communauté. Bien sûr, lorsque l'investissement est financier, les sommes allouées proviennent *ab initio* de l'imposition des contribuables ; elles sont cependant réaffectées par l'autorité publique dans les crédits budgétaires de la justice ; à proprement parler, le coût ne repose donc pas directement sur l'utilisateur. Lorsque l'investissement est organisationnel, les efforts sont consentis par les différents maillons de la chaîne du service public de la justice (depuis le législateur ayant édicté la loi jusqu'au juge chargé de l'appliquer), au nom d'une bonne administration de la justice.

2. Le coût privé de l'accès à la justice

En matière d'accès à la justice, la charge du coût privé repose sur l'utilisateur, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant qu'il rémunère. Si l'investissement financier (i.e. frais de justice et d'avocat, hors aide juridictionnelle) incombe en effet presque exclusivement à l'utilisateur, l'investissement matériel (constitution de dossier, présentation des griefs, élaboration de défense, etc.) incombe parfois à un spécialiste rémunéré par l'utilisateur, à commencer par son avocat.

3. La complémentarité du coût social et du coût privé de l'accès à la justice

Parce qu'il doit satisfaire à la fois un intérêt public et un intérêt privé, le fonctionnement d'un service complexe tel que celui de la justice repose sur la somme des investissements tant social que privé. Il ne s'agit pas, en effet, « d'opposer l'individu égoïste et le groupe »³ puisque dans les deux cas l'individu considère son intérêt, soit isolément en tant qu'utilisateur, soit collectivement avec l'ensemble de la société. Loin de s'affronter, le coût social et le coût privé de l'accès à la justice se rejoignent et se complètent.

B. La seconde composante du rendement : le bénéfice

Lorsque l'on cherche à déterminer un rendement, le bénéfice considéré ne peut être que l'objectif effectivement atteint. Cet objectif est protéiforme (i.e. rentabilité des capitaux, efficacité des services, etc.) et il varie avant tout selon qu'il vise à satisfaire les intérêts de la collectivité prise dans son ensemble (bénéfice social) ou ceux de l'utilisateur pris isolément (bénéfice privé).

1. Le bénéfice social de l'accès à la justice

Le bénéfice social *optimum* en matière d'accès à la justice réside assurément, pour la collectivité, dans le fait de répondre à la demande de justice des usagers par le biais de décisions de qualité. Cet objectif implique le rétablissement de la sécurité juridique dans la société (puisque le bénéfice social profite à la société dans son ensemble) mais il peut être perçu dans les différentes strates de la société judiciaire ; pour l'Etat membre, il se traduit dans la confiance et la satisfaction des individus dans leur justice ; pour la juridiction, il se traduit dans le désengorgement des flux d'affaires ; pour le juge, il se traduit dans l'absence de sanctions et de décisions infirmées pour cause de déni de justice ou de non-respect de ses obligations professionnelles.

2. Le bénéfice privé de l'accès à la justice

Le bénéfice privé *optimum* en matière d'accès à la justice réside assurément, pour l'utilisateur pris isolément, dans le fait d'obtenir une décision de justice levant l'incertitude de sa situation. Cet objectif implique l'accès à une autorité impartiale et indépendante, ainsi qu'à des mécanismes judiciaires efficaces.

3. La complémentarité du bénéfice social et du bénéfice privé de l'accès à la justice

Les données recueillies par la CEPEJ sur l'accès à la justice placent notre étude au confluent des réflexions de deux groupes de travail de la CEPEJ, le groupe de travail chargé de l'évaluation des systèmes judiciaires⁴ – qui consacre une partie de son rapport à l'accès à la justice – et celui chargé de la qualité de la justice⁵ – qui consacre l'un de ses 4 piliers de réflexion à l'accès à la justice.

Les informations transmises par les correspondants nationaux au groupe de travail sur l'évaluation intéressent directement les discussions sur la qualité de la justice : ainsi, le bénéfice social de l'accès à la justice recouvre directement l'intérêt public et illustre le rôle de lien social du service public de la justice. Le bénéfice privé de l'accès à la justice recouvre quant à lui l'intérêt privé et assure la sécurité juridique dans une affaire donnée. Ce ne sont donc pas trois types de bénéfices qui se suppléent selon les circonstances (un bénéfice purement social, un bénéfice purement privé et un bénéfice mixte à la fois social et privé) mais bien deux qui le plus souvent coexistent, le bénéfice social et le bénéfice privé. Une mesure qui profite à la fois à la société et à l'utilisateur ne répond donc pas à un intérêt mixte : elle bénéficie de manière complémentaire à deux intérêts distincts.

C. Un impératif : améliorer le rendement social et le rendement privé

Nous commencerons par mettre en évidence la dualité « rendement social- rendement privé », puis nous nous attacherons à illustrer sa complémentarité.

1. Le rendement de l'accès à la justice

Si le rendement de l'accès à la justice est composé d'un rapport « coût social → bénéfice social » (rendement social) et d'un rapport « coût privé → bénéfice privé » (rendement privé), n'est-il pas également composé de rapports « coût social → bénéfice privé » et « coût privé → bénéfice social » ?

1.1. L'absence de corrélation exclusive « coût social → bénéfice privé »

Existe-il des situations où le coût est purement social et le bénéfice purement privé ? En ce cas, il ne serait pas possible de réduire le rendement de l'accès à la justice aux seuls rendement social et rendement privé.

En principe, ce type de situations – où des moyens publics sont définitivement consacrés au cas d'un seul usager – ne devrait pas exister dans les systèmes judiciaires des démocraties européennes modernes. Une telle situation traduirait, au mieux un gaspillage, au pire un favoritisme ou un détournement de fonds publics. Il convient donc de ne pas les prendre en compte dans le cadre d'une bonne administration de la justice.

Par conséquent, lorsque le coût est purement social, il est possible d'affirmer que la mesure vise toujours à bénéficier à l'ensemble de la société (bénéfice social), même si elle a parfois également des répercussions sur l'affaire d'un usager pris isolément.

1.2. L'absence de corrélation exclusive « coût privé → bénéfice social »

Existe-il des situations où le coût est purement privé et le bénéfice purement social ? Cette hypothèse contredirait, elle-aussi, le modèle d'un rendement de l'accès à la justice composé uniquement d'un rendement social et d'un rendement privé.

Une telle situation correspondrait à celle d'un usager philanthropique qui financerait, sur ses fonds et dans le cadre de son affaire, l'accès à la justice de l'ensemble de la collectivité, lui excepté. Il est difficile de concevoir l'institutionnalisation d'un tel système dans un Etat membre⁶.

Par conséquent, lorsque le coût est purement privé, il est possible d'affirmer que la mesure vise toujours à bénéficier avant tout à l'usager pris isolément

(bénéfice privé), et que ce n'est qu'incidemment qu'elle peut profiter à l'ensemble de la société.

1.3. La dualité rendement social - rendement privé

Puisqu'un coût social vise toujours au moins à satisfaire un intérêt social (rendement social) et qu'un coût privé vise toujours à satisfaire en premier lieu un intérêt privé (rendement privé), le rendement de l'accès à la justice doit être envisagé sous ces deux aspects (et ces deux aspects seulement) : le rendement social et le rendement privé.

2. La complémentarité « rendement social - rendement privé »

En matière d'accès à la justice, l'intérêt public veut qu'un maximum d'affaires soit porté à la connaissance de la justice, avec la qualité comme impératif ; c'est-à-dire que la décision qui en découlera devra pouvoir mettre fin à l'insécurité juridique sans discrimination, sans ralentissement du flux d'affaires de la juridiction et sans coût excessif à la charge du contribuable. L'intérêt privé de l'usager, au contraire, voudrait que son affaire soit traitée par la justice sans attendre et quel qu'en soit le coût pour le contribuable : les discriminations et le ralentissement du flux d'affaires qui peuvent en découler sont sans importance à cet égard.

Il serait donc tentant de croire que « rendement social » et « rendement privé » sont des notions contradictoires. Une étude conceptuelle plus attentive montre que ces notions sont davantage complémentaires : la dualité « rendement social - rendement privé », selon laquelle une partie du coût de l'accès à la justice est purement privée et l'autre purement sociale, oblige à envisager ces notions comme les deux parties d'un tout.

Les mêmes objections conceptuelles montrent clairement que le rendement social ne représente en rien la somme des rendements privés. Nous envisagerons donc l'accès à la justice sous l'angle des deux rendements social et privé pris séparément.

DEUXIEME PARTIE : LE RENDEMENT SOCIAL DE L'ACCES A LA JUSTICE

Le rendement social (rapport du coût social et du bénéfice social) est à la charge de la puissance publique ou de ses dépositaires. En matière d'accès à la justice, le coût social incombera directement aux Etats membres, aux juridictions et aux juges.

A. À la charge des Etats membres

Le rôle des Etats membres dans l'accès à la justice ne se limite pas seulement à organiser la répartition des services judiciaires sur le territoire en élaborant des cartes judiciaires susceptibles de satisfaire citadins et ruraux ; il est également à la charge des Etats de créer les conditions qui permettront au service public de la justice de rendre un maximum de décisions, pour un coût raisonnable à la charge du contribuable, avec la qualité comme impératif.

1. La répartition territoriale des services de justice

La structuration territoriale du système judiciaire se trouve au cœur du débat sur l'accessibilité physique de la justice. Pourtant les données recueillies par la CEPEJ n'apportent pas de renseignements sur l'existence dans les Etats membres d'études sur l'efficacité de la répartition territoriale des services judiciaires.

Du point de vue de l'accès à la justice, la répartition territoriale des services de justice concerne deux aspects interdépendants : d'une part, la proximité physique de la justice par rapport aux usagers, et d'autre part, la gestion optimale des ressources au sein du secteur judiciaire. Face au problème de la répartition géographique des juridictions, les Etats membres n'apportent souvent de solutions qu'au prix de difficiles conciliations entre les contraintes matérielles et budgétaires, les intérêts des usagers et les intérêts des professionnels de la justice.

La nécessité de rationaliser les dépenses judiciaires publiques semble justifier une certaine concentration géographique de ces institutions. Le système d'organisation judiciaire guidé par le principe de concentration des services judiciaires dans les centres urbains importants visent à optimiser le fonctionnement de la justice par la gestion plus centralisée des moyens humains et matériels.

Toutefois, une trop haute concentration des tribunaux engendre le risque d'éloigner les services judiciaires de l'utilisateur. Le manque de proximité qui en résulte peut, à lui seul, dissuader l'utilisateur de sa démarche devant la justice.

Par ailleurs, la concentration géographique des services judiciaires au sein des centres urbains pourrait engendrer ou accentuer certaines inégalités entre les usagers : la concentration territoriale des tribunaux défavoriserait

les populations du milieu rural et des petites agglomérations dès lors que les infrastructures à leur disposition ne les relie pas facilement aux juridictions. Les catégories de populations les moins aisées, celles ayant des difficultés pour se déplacer se trouveraient tout autant désavantagées.

Enfin, la concentration territoriale des tribunaux ne réduirait pas forcément le nombre de contentieux.

Pourtant, concentration géographique des tribunaux et justice de proximité ne sont pas forcément antinomiques. À l'ère des nouvelles technologies, l'accès physique aux juridictions sera sans doute de moins en moins important : la numérisation et la dématérialisation des procédures, l'utilisation de la visioconférence contribueront peu à peu à rendre les services judiciaires plus accessibles. Par ailleurs, le développement de nouvelles formes d'organisation judiciaire (audiences foraines, juges itinérants, conciliateurs de quartier, *etc.*), ainsi que l'assouplissement du cadre procédural pour les besoins de l'utilisateur peuvent contribuer à renforcer l'accessibilité de la justice et l'équilibre entre les justiciables. Pour autant, la mobilité et la « virtualisation » des services judiciaires ne sont pas la panacée à tous les problèmes d'accès à la justice. L'endroit physique où se rend la justice a une importance symbolique ; elle doit, de ce fait, rester présente, visible et accessible pour les usagers.

Toutes les raisons citées ci-dessus semblent justifier l'existence, au sein de chaque Etat membre, d'études régulières sur l'implantation géographique des juridictions. De telles études pourraient être transmises au Conseil de l'Europe. Elles devraient permettre l'analyse objective et apolitique de l'accessibilité physique des juridictions à toutes les catégories d'usagers. Les résultats de ces études pourront servir de bases sociologiques aux réformes visant à ajuster l'implantation des tribunaux aux transformations économiques, démographiques et sociales.

2. La qualité des procédures

Toute réflexion sur la qualité de l'accès à la justice incite à considérer la question différemment selon que l'individu prend en compte son intérêt personnel strict ou son intérêt social. Du point de vue de l'intérêt social, l'individu peut attendre de l'Etat membre qu'il mette à sa disposition suffisamment d'informations sur les procédures existantes, qu'il dote ces dernières de la simplicité et de l'adaptabilité nécessaire à l'action, et qu'il procède à leur contrôle le cas échéant.

2.1. L'information sur les procédures

Le rôle des Etats membres dans l'information des usagers sur les procédures est primordial. En abordant la question de l'accès à la justice, le Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE) en a d'ailleurs souligné l'importance en tête des recommandations et conclusions qu'il proposât à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe⁷. À cette fin, il a

ciblé certains points pour lesquels il a recommandé la diffusion d'informations pertinentes à l'intention des justiciables, en particulier par l'intermédiaire des nouvelles technologies.

Les données recueillies par la CEPEJ permettent de constater que la majorité des points abordés par le CCJE ont été renseignés : elles concernent les informations transmises aux usagers sur la nature des procédures, les décisions des hautes juridictions, les modes alternatifs de règlement des litiges, la durée et le coût prévisible des procédures. Seule l'existence d'informations relatives aux risques en cas d'abus des voies de droit n'a pas fait l'objet d'approfondissement.

2.1.1. Nature des procédures et décisions des hautes juridictions

La CEPEJ a recueilli des données très complètes à propos de l'information des justiciables sur la nature des procédures pouvant être engagées et sur les décisions importantes rendues par les tribunaux. Les 47 Etats consultés ont répondu à la question posée (question 20). Les données recueillies indiquent que 45 Etats disposent de sites/portails Internet officiels (ex : Ministère de la Justice, etc.) à partir desquels le public a accès gratuitement aux textes juridiques⁸. De la même façon, 41 Etats mettent à disposition du public un accès gratuit à la jurisprudence des hautes juridictions⁹.

2.1.2. Modes alternatifs de règlement des litiges

Par le biais d'un groupe de travail qu'elle a spécialement consacré à la médiation¹⁰, la CEPEJ a également recueilli de nombreuses données se rapportant à l'information diffusée aux usagers concernant les modes alternatifs de règlement des litiges mis à leur disposition. Il y apparaît qu'en matière de médiation de nombreux progrès sont encore possibles dans l'information et la sensibilisation tant du grand public que du personnel judiciaire¹¹.

Le moyen le plus adéquat pour porter la procédure et les qualités de la médiation à la connaissance de l'opinion publique semble être la mise en place de campagnes médiatiques par le biais de dépliants/brochures¹², d'Internet¹³, d'affiches, de lignes téléphoniques spéciales, de centres d'information et de conseil¹⁴, de « semaines de la médiation » relayée par les radios et les télévisions¹⁵, de séminaires et conférences¹⁶, de journées « portes ouvertes » consacrées à la médiation dans les tribunaux et les institutions prestataires de services de médiation¹⁷.

Au-delà des sessions d'information, le système judiciaire serait davantage convaincu par le suivi de formation initiale et continue comprenant des éléments spécifiques utiles au travail quotidien des juridictions et par la tenue de séminaires conjointement avec des médiateurs.

2.1.3. Durée prévisible des procédures

Selon les données de la CEPEJ, seuls 6 des 47 Etats membres ayant répondu à la question (question 21) prévoient une obligation d'informer les parties concernant les délais prévisibles de la procédure judiciaire¹⁸. Même si quelques correspondants nationaux précisent que cette information n'est pas obligatoire, mais qu'elle existe en pratique¹⁹, ce taux reste bien faible.

L'explication est sans doute à rechercher dans la difficulté pour un Etat membre de prévoir la durée d'une procédure que de nombreux facteurs peuvent modifier. Si certains de ces facteurs sont théoriquement sous son contrôle (le comportement des autorités compétentes), d'autres peuvent évoluer au fil de la procédure (la complexité de l'affaire, le comportement des parties, l'enjeu du litige)²⁰.

Un tel effort semble pourtant nécessaire de la part des Etats membres : durée et coût des procédures sont étroitement liés. La pertinence à agir (l'appréciation de l'opportunité d'engager une procédure de justice) est donc largement conditionnée par la prévisibilité des délais de procédure. Elle est primordiale dans l'intérêt de l'utilisateur pris isolément, bien sûr, mais également dans l'intérêt de l'individu en tant que membre de la collectivité, car l'obtention préalable d'une telle information permet éventuellement la recherche de procédures alternatives (meilleure gestion des flux) et atténue le risque de déconvenues d'utilisateurs embarqués dans des procédures qu'ils découvrent longues et coûteuses (satisfaction accrue des usagers).

Pour parvenir à prévoir les délais, les difficultés d'une telle tâche doivent être prises en compte. Certes, une part d'imprévisibilité est inhérente à toute procédure, mais les Etats doivent mettre en place des systèmes d'estimation statistique de la durée des procédures : les réponses des correspondants nationaux (questions 69 et 73) montrent que beaucoup d'Etats ne sont pas en mesure de donner des informations précises, notamment quantitatives, sur les délais de première et deuxième instance pour des affaires de divorce, licenciement, vol ou homicide volontaire. Le développement d'instruments concrets permettant de mesurer la durée des procédures judiciaires est donc indispensable et les Etats pourront à cet effet utiliser les outils spécifiques développés par la CEPEJ, tels que la « Checklist d'indicateurs pour l'analyse des délais des procédures dans le système judiciaire »²¹. Cet effort permettra la mise en place ultérieure d'outils de détermination du délai de procédure au cas par cas, assurant la flexibilité, l'approche individuelle de chaque affaire et définissant la marge d'appréciation du juge par des critères intelligibles.

2.1.4. Coût prévisible des procédures

La prévisibilité des coûts de procédure est la prévisibilité, portée à la connaissance de l'utilisateur, des frais de procédure et des honoraires

d'avocat. Elle ne doit pas être confondue avec la transparence des coûts de procédure, c'est-à-dire avec le fait que les informations relatives aux frais d'exécution et aux honoraires d'avocat soient facilement accessibles.

Dans le questionnaire de la CEPEJ, la question permettant le mieux de cerner le degré d'information des usagers concernant le coût prévisible de la procédure est celle se rapportant à la transparence, pour le justiciable, sur les honoraires prévisibles des avocats (question 94). Les honoraires d'avocats sont en effet une part souvent importante du coût total de la procédure (lequel se compose des frais de procédure et des honoraires d'avocat).

Les réponses des correspondants nationaux indiquent qu'il n'est pas facile d'être renseignés sur ce point dans 16 des 46 Etats membres ayant répondu à la question²². La formulation même de la question posée fait qu'il est cependant difficile de comprendre les raisons de ces difficultés : est-ce le signe que les honoraires ne sont pas prévisibles ou qu'ils ne sont pas transparents ?

Il est à noter à titre d'exemple, que dans certains systèmes juridiques extérieurs à notre champ d'étude, l'absence d'information sur les tarifs en vigueur peut même apparaître comme la norme : la publication des tarifs y est perçue comme une publicité contraire aux règles de droit de la concurrence²³.

2.1.5. Risque en cas d'abus des voies de droit

Les abus de procédure sont par nature susceptibles d'engorger inutilement les juridictions. Plusieurs instruments du Conseil de l'Europe ont déjà incité les Etats membres à les sanctionner²⁴.

2.2. La simplification des procédures

2.2.1. Documents simplifiés et standardisés

Ainsi que l'a souligné le Conseil Consultatif de Juges Européens, l'accès à la justice est facilité par la mise en place de « forme simplifiée et standardisée des documents juridiques nécessaires à l'engagement et à la poursuite des actions judiciaires »²⁵. La simplification de la rédaction apparaît comme une phase de désacralisation des textes juridiques susceptible de réduire la distance entre la justice et l'utilisateur.

Sur les 47 Etats consultés, les données recueillies par la CEPEJ (question 20) indiquent que 41 Etats²⁶ disposent de sites ou portails Internet officiels à partir desquels le public a accès gratuitement aux documents juridiques tels que les formulaires, etc.

2.2.2. Procédures simplifiées

Dans le cadre de petits litiges (matière civile ou administrative) ou de petites infractions (matière pénale), l'accès à la justice peut être optimisé par l'introduction de procédures simplifiées. Une telle démarche vise à diminuer la charge des coûts reposant sur l'Etat et sur l'utilisateur. L'économie ainsi réalisée peut s'avérer substantielle. Du point de vue financier, les frais de justice à la charge de l'utilisateur peuvent ainsi être réduits de près de 50% dans certains Etats²⁷ ; du point de vue organisationnel, l'utilisation de procédures simplifiées permet à l'Etat de réaliser une économie de personnel²⁸ et un meilleur contrôle des flux d'affaires.

En matière civile, sur 43 Etats ayant répondu (question 65), 40 affirment disposer de procédures simplifiées pour les petits litiges²⁹.

En matière pénale, sur 43 Etats ayant répondu (question 65), 35 affirment disposer de procédures simplifiées pour les petites infractions³⁰.

En matière administrative, sur 41 Etats ayant répondu (question 65), 21 affirment disposer de procédures simplifiées³¹ (Voir Annexes 1).

La popularité de ces procédures semble en faire un acquis procédural commun au sein du Conseil de l'Europe³². Leur efficacité tient souvent au fait qu'elles ne demandent pas la présence d'un avocat en raison du faible enjeu du litige ou de la simplicité des faits et de la procédure ; leur conformité aux exigences du procès équitable tient au fait qu'elles sont susceptibles d'un contrôle ultérieur devant des instances supérieures présentant toutes les garanties du « tribunal » au sens de l'article 6 de la Convention EDH³³.

L'efficacité de ces procédures doit cependant être pondérée : en France, la présence d'avocats n'est ni requise, ni utilisée dans 92% des procédures³⁴, mais en Allemagne, si la présence d'avocats n'est pas obligatoire devant la juridiction du premier degré de *Amtsgericht*, elle est utilisée dans la plupart des cas, par crainte de l'utilisateur ne pas comprendre la procédure ou de ne pas être suffisamment capable de défendre ses intérêts devant la juridiction ; le même constat peut être, par exemple, pour la Belgique, l'Italie et la Grèce³⁵.

2.3. L'adaptation des procédures

2.3.1. L'adaptation des procédures aux besoins des personnes vulnérables et des victimes d'infractions

2.3.1.1. L'adaptation en faveur d'un meilleur accès au droit : les mécanismes spécifiques d'information

La question de la Grille révisée concernant l'existence de mécanismes d'information propres aux catégories vulnérables (question 23) a recueilli des réponses positives dans 26 Etats membres, toutes catégories confondues (victimes de violences domestiques, de viols, de terrorisme ; enfants témoins, victimes ou auteurs d'infraction ; minorités ethniques ; personnes handicapées ; autres). Pourtant, très peu d'Etats ont assorti leur réponse d'informations sur le contenu même de leur législation interne. Ainsi, le correspondant norvégien a signalé que la législation de la Norvège contient très peu de dispositions spécifiques concernant les mécanismes d'information pour les personnes handicapées. Ces dernières bénéficient des dispositifs d'information de nature générale, accessibles à tout usager.

L'investissement de l'Etat dans la « popularisation » du droit, sans porter atteinte au champ d'action traditionnel des professionnels du droit, est essentiel en vue de fournir aux usagers les renseignements nécessaires pour prendre la décision éclairée d'engager ou non une action en justice. Il s'agit ici de l'accès au droit « préalable » à toute action et à tout engagement de fonds, permettant d'apprécier les possibilités et la pertinence de l'action en justice. Quelle que soit sa forme (organisation des permanences juridiques, consultation gratuite, etc.), l'investissement public dans la popularisation du droit sert, d'une part, à guider l'usager dans ses choix et d'autre part, à optimiser le traitement du flux de plaintes. Le rendement social d'un tel investissement est positif, si les mécanismes d'information sont efficaces et accessibles à toute catégorie d'usagers. Pour cette raison, la question de l'accessibilité du droit aux usagers en général, et aux personnes vulnérables en particulier, mérite une étude plus approfondie au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Les informations fournies par les correspondants nationaux permettent de dresser un catalogue non exhaustif de mesures nationales d'information sur les droits des victimes d'infractions. Impliquant souvent des associations spécialisées, ces mesures visent à renforcer la place active des victimes dans la procédure pénale, s'appuyant tant sur la force que leur confère leur source législative que sur l'importance pratique qu'elle représente pour le rôle de la justice dans la société démocratique.

La loi allemande garantit aux victimes d'actes délictueux le droit d'être informées sur la procédure pénale. Dans un souci de protection des victimes, cette information peut être délivrée dans des conditions et selon des modalités particulières, telles que la conférence vidéo³⁶.

Le Code autrichien de procédure pénale, récemment amendé, prévoit pour les victimes de violences ou de menaces physiques, ainsi que pour leurs proches, la possibilité d'une assistance légale, psychologique et sociale, si cela est nécessaire pour la protection de leurs droits. Cela inclut une consultation préalable au cours de laquelle la victime pourra être informée de ses droits.

En France, les dispositifs d'information sur les procédures s'adressent à l'ensemble des victimes dans le système judiciaire français ; ainsi, toute victime d'infraction peut s'adresser au procureur de la République pour obtenir des informations sur le suivi des plaintes qu'elle a déposées. Par ailleurs, des dispositifs d'informations spécifiques ont été mis en place dans les juridictions, souvent avec le concours d'associations, pour certaines catégories de victimes : ces dispositifs sont accessibles par le biais de dépliants, brochures, conférences, lignes téléphoniques gratuites spécialisées³⁷, etc.

Dans certains Etats membres, en matière d'application des peines, la victime qui le souhaite peut être informée des modalités d'exécution des peines privatives de liberté et de la libération du condamné (France³⁸, Irlande).

En juillet 2004, le gouvernement norvégien a chargé un comité spécial d'un projet portant sur le renforcement du statut des victimes dans la procédure pénale. Le rapport est attendu en 2006 et devrait contenir des propositions concrètes sur les droits procéduraux des victimes.

En Roumanie, la loi n°211/2004 relative aux mesures de protection des victimes d'infractions instaure à la charge de l'Etat, un dispositif d'information, d'aide psychologique, d'aide judiciaire et de compensation pécuniaire. En vertu de l'article 4 de cette loi, les juges, les procureurs et les agents de police sont tenus de fournir aux victimes des informations portant sur :

- les services et l'organisation de l'assistance psychologique ou de tout autre type d'assistance aux victimes ;
- l'organe auprès duquel la plainte peut être déposée ;
- le droit à l'aide judiciaire et les institutions auprès desquelles une demande d'aide peut être déposée ;
- les conditions et la procédure d'octroi d'aide judiciaire ;
- les droits procéduraux des parties ;
- les conditions et la procédure relatives à la protection des données personnelles³⁹.

En définitive, les différentes politiques nationales visent principalement à faire connaître aux victimes

- les interlocuteurs pouvant les renseigner sur leurs droits
- les modalités selon lesquelles elles pourront faire valoir leurs droits les procédures leur permettant d'être indemnisées

2.3.1.2. L'adaptation en faveur d'un meilleur accès à la justice : les modalités d'audition et droits procéduraux spécifiques

1) Modalités spécifiques d'audition

Les informations recueillies par le CEPEJ permettent de constituer un catalogue de « bonnes pratiques » existant dans les Etats membres en matière d'adaptabilité des procédures aux besoins particuliers des usagers (jeune âge, fragilité mentale ou psychique, traumatisme psychologique des victimes, handicap, etc.). Les précisions apportées par les Etats membres sur l'état de leur législation interne permettent de catégoriser les modalités d'audition existantes en quatre groupes : les modalités d'audition assurant la confidentialité de l'audience (a), les modalités d'audition assurant l'accessibilité de l'audience (b), les modalités d'audition assurant la sécurité et l'anonymat du témoin ou de la victime (c), les modalités d'audition respectant la fragilité du témoin ou de la victime (d).

a) Les modalités d'audition assurant la confidentialité de l'audience

La confidentialité de l'audience est traditionnellement garantie par la possibilité de restreindre la publicité de l'audience (procédure à huis clos). Les réponses des Etats membres montrent que la faculté de huis clos est souvent réservée à une ou plusieurs catégories de personnes vulnérables. En Fédération de Russie, les victimes de tout type d'infraction contre la liberté sexuelle bénéficient de la procédure à huis clos. Une disposition semblable est adoptée en Albanie, en Andorre, en Arménie, au Luxembourg et à Malte. En Irlande⁴⁰ et au Luxembourg, une telle possibilité est aussi prévue pour les affaires impliquant un mineur. À Malte, cette modalité d'audience est notamment accessible aux victimes de violences domestiques.

Le Code de procédure pénale d'Azerbaïdjan prévoit que les preuves dévoilant des secrets personnels, familiaux ou commerciaux sont étudiées à huis clos. En France, le huis clos est de droit, s'il est demandé par la victime partie civile⁴¹. Une telle pratique permettant au juge d'ordonner un huis clos dès lors que les circonstances le justifient, sans distinction de catégorie d'usagers, semble plus apte à garantir la souplesse et l'adaptabilité des procédures.

b) Les modalités d'audition assurant l'accessibilité de l'audience

Dans certains Etats, la législation prévoit des mesures pour assurer la participation des parties et rendre la justice plus accessible aux personnes handicapées sur toutes les étapes du procès.

En France, le juge d'instruction peut se rendre au domicile de la personne ou délivrer une commission rogatoire aux fins d'audition dès lors qu'elle est dans l'impossibilité de comparaître⁴².

En Norvège, les personnes mentalement handicapées bénéficient également de modalités d'audition spécifiques, *inter alia* dans les cas d'abus sexuels.

En Fédération de Russie et en Lituanie, pour les enfants ayant un handicap physique ou mental, la participation au procès d'un pédagogue spécialisé est obligatoire, sans considération d'âge.

c) Les modalités d'audition assurant la sécurité et l'anonymat du témoin ou de la victime

Les informations recueillies par la CEPEJ mettent en évidence une grande proportion d'Etats membres donnant priorité à l'instauration de modalités d'audition assurant la sécurité et l'anonymat du témoin ou de la victime (33 Etats membres pour les victimes de viol, 41 Etats membres pour les enfants victimes ou témoins d'infraction, 25 Etats membres pour les victimes de violences domestiques, 21 Etats membres pour les victimes de terrorisme ; question 23). Les précisions apportées par les Etats membres en fournissent de multiples exemples.

La législation de Lituanie permet de préserver l'anonymat des victimes et des témoins d'infraction, dès lors qu'il existe une menace pour leur vie ou celles de leurs proches, pour leur liberté, leur santé ou leur propriété.

La législation de Bosnie-Herzégovine permet, en considération de l'âge, de la condition physique et mentale ou de toute autre circonstance substantielle, d'auditionner les témoins à distance, en utilisant des moyens techniques de transmission de son et/ou d'image. Un expert peut être désigné pour accompagner de telles auditions.

En Irlande, des dispositifs de téléconférences et vidéoconférences sont prévus pour les victimes et témoins d'infractions sexuelles, sur autorisation préalable de la Cour⁴³. Toute tentative de dévoiler l'identité du témoin constitue un délit pénal⁴⁴.

La législation luxembourgeoise prévoit éventuellement l'enregistrement sonore ou audiovisuelle de l'audition et de la déposition des mineurs victimes d'infractions⁴⁵.

L'audition des mineurs, des victimes de viol et de violences domestiques par le biais de conférences vidéo est possible à Malte. En France, cette possibilité est prévue notamment pour les mineurs victimes d'infractions sexuelles⁴⁶.

d) Les modalités d'audition respectant la fragilité du témoin ou de la victime

L'intérêt de l'enfant, notion fluctuante mais dont l'importance est reconnue dans toute l'Europe, inspire des mesures spécifiques à de nombreux Etats membres.

En Fédération de Russie, un enfant témoin ou victime d'infraction peut être entendu en l'absence du défendeur. Lorsque l'audition est finie, l'enfant peut quitter la salle d'audience, avec la permission du juge. De la même manière,

la législation lituanienne permet aux mineurs témoins ou victimes d'infraction de déposer en dehors de l'audience et de ne pas paraître devant la Cour.

A Malte, les audiences concernant les mineurs délinquants sont tenues dans des bâtiments séparés des locaux officiels des tribunaux.

La création dans certains Etats de régime procédural propre aux mineurs délinquants (*juvenile justice*) vise à éviter la stigmatisation sociale des mineurs et à faciliter ainsi leur réinsertion.

2) Droits procéduraux spécifiques

Lorsqu'il s'agit de la protection des catégories vulnérables d'utilisateurs, les Etats membres mettent en avant le plus souvent les garanties suivantes : la mise à disposition systématique d'un avocat à la charge de l'Etat (a), la mise à disposition systématique d'un interprète à la charge de l'Etat (b), les droits procéduraux spécifiques en faveur des mineurs (c), les droits procéduraux spécifiques en faveur des personnes handicapées (d), les droits procéduraux spécifiques en faveur des victimes d'infractions (e).

a) La mise à disposition systématique d'un avocat à la charge de l'Etat

En Allemagne, la représentation au procès par un avocat est systématique pour les personnes malvoyantes, malentendantes ou souffrant d'un handicap d'élocution. En Fédération de Russie et en Lituanie, la participation d'un avocat à la défense des personnes handicapées est également systématique, dès lors que le handicap des personnes concernées est de nature à les empêcher de se défendre elles-mêmes.

La législation norvégienne garantit aux victimes de terrorisme la mise à disposition d'un avocat dans les cas où l'acte terroriste leur a infligé un dommage corporel grave ou a provoqué le décès de leur enfant mineur. La mise à disposition de l'avocat est également garantie aux mineurs victimes d'abus sexuel. En Norvège, les victimes de violences domestiques bénéficient d'un service d'assistance juridique gratuite.

En Irlande, les victimes de viol sont parties au procès pénal et bénéficient à cet effet de la présence d'un avocat assurant la consultation préalable et représentant leurs intérêts lors de l'audience⁴⁷.

b) La mise à disposition systématique d'un interprète à la charge de l'Etat

En Allemagne, les personnes appartenant à la minorité sorabe ont le droit de parler sorabe devant les tribunaux, dans les districts de leur zone de peuplement. En Norvège, il existe une réglementation spécifique mettant systématiquement un interprète à la charge de l'Etat à disposition des personnes issues de minorités ethniques. Au Monténégro, l'utilisation de la langue de la minorité ethnique comme langue du procès, la traduction

simultanée et la traduction des documents sont de droit, à la demande de l'intéressé.

En Allemagne et à Monaco, le tribunal doit, le cas échéant, faire appel à un interprète pour les personnes malentendantes ou souffrant d'un handicap d'élocution. Les documents judiciaires destinés aux personnes aveugles ou malvoyantes doivent être mis à leur disposition sous une forme qui leur permette d'en prendre connaissance.

Il est remarquable que les Etats membres mettant un interprète à disposition systématique des personnes vulnérables prennent, le plus souvent, également en charge la mise à disposition systématique d'un avocat pour ces mêmes personnes (Allemagne, Fédération de Russie, Lituanie, *etc.*).

c) Les droits procéduraux spécifiques en faveur des mineurs

Les législations de certains Etats membres prévoient l'application de normes de procédure spécifiques lorsque le prévenu est mineur (Irlande, Lituanie, Luxembourg⁴⁸, Monaco, *etc.*) : celles-ci concernent principalement les procédures d'audition, de représentation et de prescription.

C1. Audition

En Fédération de Russie, en France⁴⁹ et à Monaco, les enfants au-dessous de l'âge de 16 ans ne sont pas tenus pour responsables d'un refus de témoignage ou d'un faux témoignage. Leur déposition ne peut pas être reçue sous la foi du serment. À Monaco, l'audition est même assurée par un juge tutélaire.

En Fédération de Russie, l'interrogatoire d'un mineur délinquant ne peut pas durer au-delà de 2 heures sans pause ; la durée de l'audition ne peut pas excéder 4 heures par jours.

C2. Représentation

En Fédération de Russie, Pologne et Ukraine, la présence d'un pédagogue spécialisé et la participation des représentants légaux de l'enfant sont obligatoires, lors d'auditions d'enfants de moins de 14 ans témoins ou victimes d'infraction. En Lituanie, la participation du représentant légal du mineur est obligatoire lors de chaque intervention de celui-ci dans le procès.

En France, la législation prévoit la possible désignation d'un administrateur *ad hoc* chargé d'assurer la protection des intérêts du mineur victime d'infraction lorsque celle-ci n'est pas complètement assurée par ses représentants légaux ou par l'un d'entre eux⁵⁰.

En Lituanie et en Norvège, la représentation du mineur délinquant par un avocat est obligatoire, nonobstant la présence de ses représentants légaux.

La participation d'un avocat est toujours de droit au Luxembourg, lorsque l'inculpé est âgé de moins de 18 ans⁵¹. La législation slovène prévoit que les mineurs victimes d'infraction sont accompagnés par un représentant légal, chargé de défendre les droits de la victime et de veiller à son intégrité physique lors du procès. Les mineurs ne disposant pas de représentants légaux bénéficient des services d'un avocat commis d'office⁵².

C3. Prescription

En cas d'infraction de nature sexuelle, le délai de prescription de l'action publique est prorogé et ne commence à courir qu'à compter de la majorité de la victime⁵³.

d) Les droits procéduraux spécifiques en faveur des personnes handicapées

En Ukraine, lorsqu'une personne handicapée participe à un procès, la présence d'un docteur est obligatoire.

En Pologne, les personnes handicapées bénéficient de l'art. 316 du Code de procédure pénale, leur permettant de rapprocher la date de l'audience, s'il existe un risque d'impossibilité pour elles de participer à l'audience ultérieurement.

e) Les droits procéduraux spécifiques en faveur des victimes d'infractions

Le droit français reconnaît aux personnes ayant personnellement souffert d'un dommage directement causé par une infraction le droit de se constituer partie civile, c'est-à-dire d'exercer contre les auteurs de ce dommage une action civile devant les juridictions pénales en réparation du préjudice causé par l'infraction⁵⁴. Ce droit est renforcé par la possibilité donnée à certaines associations d'exercer, sous certaines conditions, les droits reconnus aux parties civiles : il s'agit notamment d'associations assistant les victimes de violences sexuelles⁵⁵, d'actes de terrorisme⁵⁶, de racisme⁵⁷, assistant les enfants en danger ou les victimes de maltraitance⁵⁸, les personnes malades ou handicapées⁵⁹, etc.

La législation française prévoit également le droit pour la victime d'un viol, de demander un examen médical et une prise de sang de l'auteur des faits, sans avoir à rechercher le consentement de celui-ci, afin de déterminer si cette personne n'est pas atteinte d'une maladie sexuellement transmissible⁶⁰.

2.3.2. L'adaptation des procédures à l'urgence de la situation

L'urgence de la situation justifie parfois une adaptation des procédures afin d'assurer l'effectivité de l'accès à la justice. Ces mesures peuvent par exemple concerner la possibilité pour un juge de prendre des décisions provisoires (concernant la garde des enfants, etc.), de garantir l'exécution

éventuelle de décision ultérieure, de préserver des éléments de preuve, d'éviter un dommage imminent ou difficilement réparable. Le principe de ces procédures est davantage dicté par la nécessité d'une intervention judiciaire immédiate que par des considérations d'opportunité dans l'administration de la justice. Découlant des faits, la demande de justice « d'urgence » ne peut être résorbée par des considérations organisationnelles ; ces mesures sont donc très répandues dans l'espace du Conseil de l'Europe (Voir Annexes 2).

En matière civile, sur 45 Etats ayant répondu (question 64), 41 affirment disposer de procédures urgentes⁶¹.

En matière pénale, sur 45 Etats ayant répondu (question 64), 37 affirment disposer de procédures urgentes⁶².

En matière administrative, sur 41 Etats ayant répondu (question 64), 31 affirment disposer de procédures urgentes⁶³. Il est cependant notable que dans certains Etats, droit administratif et droit civil ne font qu'un (comme par exemple, au Luxembourg).

La popularité de ces procédures semble en faire un acquis procédural commun au sein du Conseil de l'Europe. En terme d'accès à la justice, leur efficacité tient souvent au fait que ces mesures sont directement applicables et strictement encadrées : tous les Etats ne mettent cependant pas en place des procédures ad hoc⁶⁴ ; certains, plutôt que d'instituer des procédures d'urgence spécifiques, préfèrent appliquer les procédures ordinaires mais en raccourcir les délais⁶⁵.

2.4. La participation effective des usagers dans les procédures

Il est à la charge de l'Etat membre de mettre en place des procédures permettant une participation effective des usagers. De nombreuses questions pourraient permettre d'apprécier l'implication directe du justiciable : l'utilisateur a-t-il le droit d'être présent ou représenté dans toutes les procédures judiciaires ? Lorsqu'il dispose de ce droit, quel est le pourcentage d'affaires dans lesquelles il renonce à l'exercer ? Lorsqu'il renonce à l'exercer, quels en sont les motifs ? Lorsqu'il est représenté, la représentation est-elle un monopole d'avocat ? Lorsque la représentation est un monopole d'avocat, l'utilisateur peut-il choisir entre un nombre suffisant d'avocats ? Les données de la CEPEJ doivent nous permettre de trouver des réponses à toutes ces questions.

2.4.1. Le droit d'être présent ou représenté dans les procédures judiciaires

Le principe du contradictoire implique, pour une partie, la faculté de prendre connaissance des observations ou pièces produites par l'autre, ainsi que de les discuter⁶⁶. Dans certains Etats, il peut arriver qu'un jugement soit prononcé sans réelle défense ; cette situation vise par exemple, en matière pénale, à sanctionner la fuite de l'accusé ou sa volonté de ne pas se

présenter à l'audience⁶⁷. Il semblerait également que le droit d'être représenté dans les procédures simplifiées ne soit pas systématique dans tous les Etats membres⁶⁸.

Le problème n'est pas posé en ces termes dans le questionnaire de la CEPEJ. La question qui paraît la plus proche (question 61) vise à connaître le pourcentage de jugements de première instance en matière pénale dans lequel le suspect n'est ni présent, ni représenté. Cette donnée quantitative ne nous éclaire pas sur les motifs procéduraux avancés dans les Etats pour limiter le droit au contradictoire de l'utilisateur.

Les réponses des Etats membres (question 61) sont, de toutes façons, fort peu nombreuses⁶⁹ : dans la plupart des Etats, de telles données ne sont pas disponibles (28 Etats) et seuls 8 Etats sont en mesure d'en transmettre⁷⁰ (voir Annexes 3). En dépit de la note explicative fournie avec le questionnaire, il n'est même pas certain que les réponses des correspondants nationaux soient véritablement comparables sur cette question : les chiffres excluent-ils systématiquement les situations où l'utilisateur dispose du droit d'être présent ou représenté mais y renonce ? Correspondent-ils davantage à des cas d'absence du suspect ou à des cas de non-représentation ? Sans connaissance approfondie des procédures respectives des Etats, la comparaison s'avère difficile.

Il n'est pas non plus possible de dire, à la lecture des réponses des correspondants nationaux, quel est le pourcentage d'affaires dans lesquelles l'utilisateur dispose du droit d'être présent ou représenté mais renonce à l'exercer. Les principales motivations des utilisateurs restent donc inconnues en dépit de l'intérêt qu'elles présentent (est-ce en raison de frais procéduraux excessifs, d'une aide judiciaire insuffisante, de la simplicité de l'affaire permettant un procès rapide et moins coûteux, *etc.* ?).

2.4.2. Les modalités de la représentation en Justice

Il revient aux Etats membres de définir les modalités selon lesquelles les utilisateurs peuvent être représentés devant les tribunaux. Les réponses des correspondants nationaux (question 89) font apparaître des divergences selon la matière en cause (matières civile, pénale ou administrative), le rôle des parties dans l'affaire (notamment en matière pénale), le type ou le niveau d'instance envisagé (première instance, Cour d'appel, Cour d'assises, *etc.*) et les spécificités de l'affaire (montant du litige).

La première remarque concerne évidemment le monopole de représentation qu'exercent parfois les avocats devant les tribunaux. Si la tendance européenne est de donner aux avocats le monopole de la représentation des accusés en matière pénale (27 Etats contre 9), il n'y a de monopole d'avocat ni en matière civile (8 Etats contre 27), ni en matière administrative (25 Etats contre 9). La représentation des victimes d'infractions pénales ne fait généralement pas non plus l'objet d'un monopole d'avocat, même si la tendance n'est pas aussi nette (15 Etats contre 21). (Voir Annexes 4)

Le sens même de la représentation en justice par un avocat est de donner aux justiciables le gage d'une participation de qualité au cours du procès. Cette représentation satisfait deux intérêts, privé et social, dans des proportions variables selon la nature de l'affaire et la place qu'y occupent les protagonistes.

En matière pénale, imposer la représentation de l'accusé par un avocat bénéficie, bien sûr, aux intérêts privés de l'individu, mais au moins autant à l'intérêt public. Par cet accès « guidé » à la justice, certaines sociétés entendent éviter qu'un innocent soit injustement condamné et espèrent qu'un coupable sera condamné à la peine la plus juste, la plus adaptée à ses actes. Dès lors, le monopole d'avocat peut apparaître comme un rempart contre l'erreur et la sévérité à toute société qui cherche à mettre fin à un trouble social sans produire les germes d'un autre.

En matières civile et administrative, imposer la représentation du justiciable par un avocat semble davantage réduit aux intérêts privés de l'individu. Si elle touche l'intérêt public, ce n'est pratiquement qu'en raison de la plus grande pertinence des requêtes découlant d'une meilleure rédaction des actes procéduraux et du caractère dissuasif des frais d'avocat. Les intérêts défendus restent de nature privée. Il semble donc logique que le monopole d'avocat soit plus répandu en matière pénale, dans la défense de l'accusé, qu'en matières civile et administrative. La représentation des intérêts des victimes se situe, quant à elle, entre ces deux tendances traduisant, d'une part, l'intérêt privé de la victime dans le procès et d'autre part, la nécessaire prise en charge des victimes par la société.

Le rôle des associations a déjà été évoqué dans la représentation des victimes et personnes vulnérables (voir Deuxième partie, A. 2.3.1.1. L'adaptation en faveur d'un meilleur accès au droit : les mécanismes spécifiques d'information). Leur rôle n'est pas moins important en matière civile et administrative où elles contribuent (respectivement dans 6 et 10 Etats), avec les syndicats (dans 8 Etats à chaque fois) et surtout les membres de la famille (dans respectivement 14 et 15 Etats) à représenter les intérêts du justiciable.

Le rôle des associations peut être rapproché de celui des *representative actions* et des *class actions* : le caractère collectif de ces types d'actions témoigne du même but, à savoir porter l'action contre le défendeur en rééquilibrant les droits entre des parties ayant des tailles et des moyens économiques fort disproportionnés. Par le biais de ces actions, un groupe d'usagers, autrement faibles et isolés, crée une sorte de société *ad hoc* dotée d'une personnalité juridique pour les fins et le temps du procès. Le questionnaire de la CEPEJ ne comporte aucune question visant à recueillir des informations sur ce point. La question est cependant d'actualité dans de nombreux Etats membres et son importance a pu être soulignée par ailleurs⁷¹.

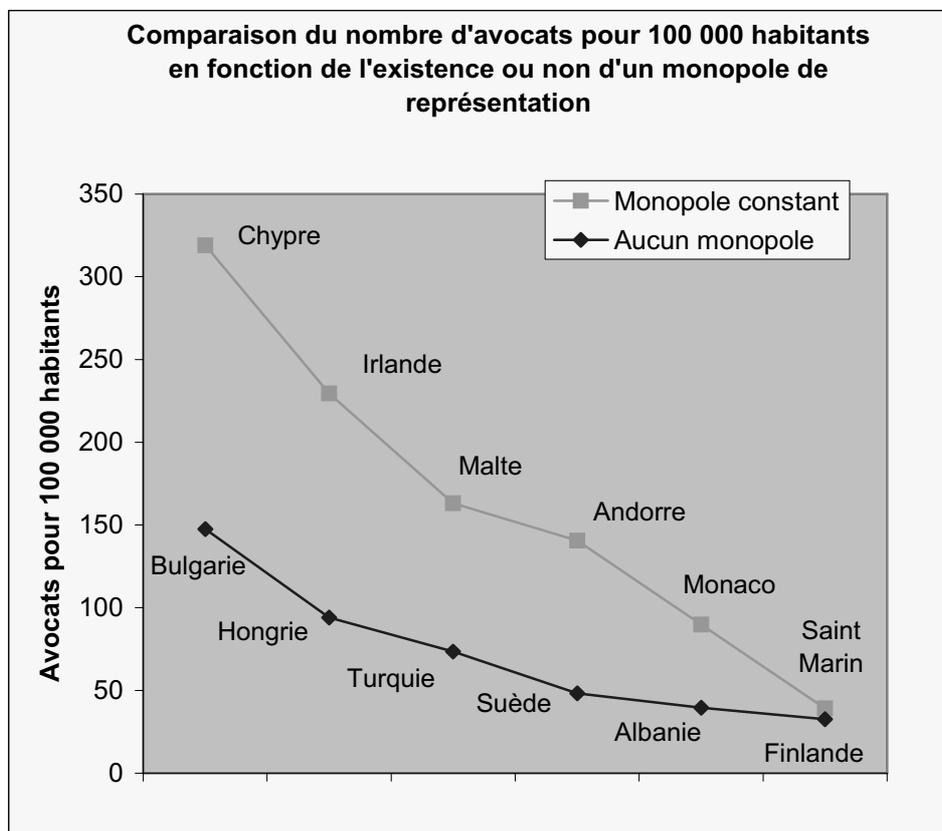
La deuxième remarque concerne les Etats membres confiant à l'avocat, dans une matière donnée, le monopole de la représentation, mais assortissant celui-ci de nombreuses exceptions (voir Annexes 4). En matière civile, ces exceptions découlent surtout du niveau d'instance envisagée (7 Etats⁷²) et du type d'instance envisagée (4 Etats⁷³) ; plus rarement, elles dépendent de spécificités propres à l'affaire (2 Etats⁷⁴). La tendance est la même en matière administrative et lors de la représentation de victime d'infraction (où les principales exceptions concerne le niveau d'instance envisagée ; respectivement 4 Etats⁷⁵ et 2 Etats⁷⁶). En revanche, en matière pénale, lorsque la représentation concerne la défense de l'accusé, ce sont surtout les spécificités propres à l'affaire qui peuvent faire exceptions au monopole (3 Etats⁷⁷).

La troisième remarque concerne le nombre d'avocats : en cas de monopole, l'usager peut-il compter sur une concurrence suffisante dans la profession ? L'offre est-elle suffisante ? Les données de la CEPEJ (question 89) montrent que la plupart des Etats qui connaissent un monopole en matière civile ne le connaissent pas en matière pénale, et vice-versa ; il est de ce fait très difficile de faire un lien entre monopole de représentation et nombre d'avocats existant dans ces Etats.

Pourtant, dans certains Etats, aucun monopole n'existe, quelle que soit la matière concernée (Albanie, Bulgarie, Finlande, Hongrie, Suède, Turquie). Dans chaque matière, une partie des litiges connaît donc d'autres représentants que l'avocat. Au contraire, d'autres Etats imposent un monopole de représentation par l'avocat dans toutes les matières (Andorre, Chypre, Irlande, Malte, Monaco, Saint-Marin). Dans ces Etats, la part de représentation accomplie ailleurs par d'autres types de représentants est également dévolue à l'avocat. Le nombre d'avocat par habitants est-il sensiblement plus élevé dans ces Etats, afin d'absorber ce surplus de représentation ?

Les données recueillies par la CEPEJ (questions 1 et 87-88) indiquent qu'en effet, le nombre d'avocats par habitants (hors conseillers juridiques et stagiaires) est sensiblement plus élevé dans les Etats connaissant systématiquement d'un monopole de représentation que dans ceux n'en connaissant jamais.

Graphique 1 : nombre d'avocats selon l'existence ou non d'un monopole de représentation



2.5. Le contrôle des procédures

La théorie du rendement social de l'accès à la justice se fonde sur la notion de qualité. L'appréciation qualitative d'un système judiciaire du point de vue social permet de mettre en évidence la capacité d'un Etat d'évaluer le fonctionnement des procédures et de prévenir d'éventuels dysfonctionnements des mécanismes judiciaires. De ce fait, l'estimation du rendement social de la « justice accessible » nécessite l'étude d'un paramètre supplémentaire, celui du contrôle des procédures.

Les données de la CEPEJ permettent d'envisager quatre aspects du contrôle des procédures : le recours effectif devant une instance supérieure (Q.60), le suivi de l'activité du parquet (Q. 59), le suivi de l'activité des tribunaux (Q. 50, 51, 52) et les dispositifs d'indemnisation des usagers en cas de dysfonctionnements judiciaires et de plaintes (Q. 28, 31, 32).

2.5.1. Recours effectif devant une instance supérieure

Le droit à un recours effectif pour toute affaire devant une juridiction supérieure est devenu un véritable acquis commun des systèmes judiciaires dans l'espace du Conseil de l'Europe : la totalité des Etats membres ont prévu la possibilité d'un tel recours (Q. 60).

Néanmoins, dans certains systèmes juridiques, l'exercice de ce droit est soumis à quelques réserves. Ainsi, selon la législation turque, les décisions des juridictions de première instance en matière civile ne peuvent pas faire l'objet d'appel lorsqu'elles portent sur une petite créance⁷⁸. De même, les décisions des *Civil Courts of First Instance* en matière de tutelle et celles des juridictions pénales infligeant de petites amendes sont définitives et ne peuvent pas faire l'objet d'une procédure d'appel. La même démarche, consistant à conditionner l'exercice du droit au recours à l'importance de la créance en cause, est adoptée par les législateurs français⁷⁹ et portugais⁸⁰. Cette approche, inspirée par le souci de bonne administration de justice, vise à assurer la sécurité juridique et à désengorger les juridictions du second degré des litiges les moins importants.

2.5.2. Suivi et évaluation des activités des parquets

Le rendement social de l'accès à la justice suppose que l'individu ait accès à une procédure qui puisse faire l'objet d'un contrôle de l'Etat. Le degré d'investissement public dans les procédures de contrôle des agents de justice (*i.e.* juges, procureurs, agents d'exécution) apparaît dès lors comme un indice de qualité des procédures.

Selon les données recueillies par la CEPEJ, sur 45 Etats ayant répondu, 41 Etats sont munis d'un dispositif régulier de suivi et d'évaluation de l'activité du parquet (Q. 59). Les modalités et la fréquence de tels dispositifs diffèrent sensiblement d'un Etat à l'autre. Ils se présentent souvent sous forme de rapports d'activités hebdomadaire⁸¹, mensuel⁸², trimestriel⁸³, semestriel⁸⁴ ou annuel⁸⁵. Des inspections régulières d'activité et de performance sont effectuées soit par le Ministère de la Justice⁸⁶, soit par une autorité supérieure du Ministère public⁸⁷.

Parmi les Etats ayant répondu à la question 59, seuls quatre Etats membres ne prévoient aucun dispositif de contrôle ou de suivi de l'activité des procureurs (Arménie, Chypre, Danemark, Saint-Marin)⁸⁸. Ce constat suscite des interrogations sur l'importance du rôle joué dans le procès par le procureur de ces Etats.

Les données de la CEPEJ montrent que les attributions du procureur s'avèrent plus ou moins divergentes d'un Etat membre à l'autre, qu'il s'agisse des affaires pénales (Q. 70), civiles ou administratives (Q. 71). L'absence de dispositif de contrôle de l'activité du parquet pourrait éventuellement trouver son explication dans le rôle moindre qu'occuperait

celui-ci dans le procès, attributions peu importantes, voire même absence d'attributions. Ces hypothèses sont étudiées dans les tableaux suivants, confrontant le rôle (l'importance des attributions) du procureur (Q. 70, 71) avec l'existence du contrôle de l'activité de celui-ci (Q. 59).

Tableau n°1 : Les attributions du procureur dans la procédure pénale et l'existence d'un dispositif de suivi de l'activité du parquet

Rôle du procureur, procédure pénale (Q. 70)	Nombre d'Etats ayant doté le procureur des attributions visées (Q. 70)	Nombre d'Etats ayant un dispositif régulier de suivi et d'évaluation de l'activité du parquet (Q. 59) doté des attributions énumérées (Q.70)	Etats n'ayant aucun dispositif régulier de suivi et d'évaluation de l'activité du parquet (Q. 59) pour les attributions énumérées (Q.70)
Diriger ou superviser l'enquête policière	40/47	35/40 (87,5%)	Arménie, Danemark
Faire les enquêtes	32/47	29/32 (91%)	Arménie, Saint-Marin
Saisir les juge pour qu'il ordonne des mesures d'enquêtes	42/47	38/42 (90%)	Arménie, Danemark, Saint-Marin
Porter une accusation	47/47	41/47 (87%)	Arménie, Chypre, Danemark, Saint-Marin
Soumettre l'affaire au tribunal	46/47	41/46 (89%)	Arménie, Chypre, Danemark, Saint-Marin
Proposer une décision au tribunal	41/47	36/41 (88%)	Arménie, Danemark, Saint-Marin
Faire appel	44/47	38/44 (86%)	Arménie, Chypre, Danemark, Saint-Marin
Superviser la procédure d'exécution	37/47	23/37 (62%)	Arménie, Danemark
Classer l'affaire sans suite, sans décision du tribunal	40/47	35/40 (87,5%)	Arménie, Chypre, Danemark, Saint-Marin
Clore l'affaire par une sanction ou une mesure imposée ou négociée, sans décision du tribunal	15/46	14/15 (93%)	Danemark
Autre attribution significative	16/32	15/16 (94%)	Pas de réponses

Tableau n° 2 : L'existence du dispositif de suivi de l'activité du parquet et rôle du procureur dans les procédures civile, administrative et pénale

Etats membres	Existence d'un dispositif régulier de suivi/évaluation de l'activité du Parquet (Q.59)	Rôle du procureur dans les matières civiles/administratives (Q. 71)	Nombre d'attributions* du procureur dans la procédure pénale (Q.70)
Albanie	Oui	Non	11
Allemagne	Oui	Non	7
Andorre	Oui	Oui	7
Arménie	Non	Non	9
Autriche	Oui	Oui	7
Azerbaïdjan	Oui	Oui	8
Belgique	Oui	Oui	11
Bosnie-Herzégovine	Oui	Oui	8
Bulgarie	Oui	Oui	8
Chypre	Non	Non	4
Croatie	Oui	Non	6
Danemark	Non	Oui	9
Espagne	Oui	Oui	9
Estonie	Oui	Non	7
Fédération de Russie	N/a	Oui	10
Finlande	Oui	Non	7
France	Oui	Oui	11
Géorgie	Oui	Oui	10
Grèce	Oui	Oui	9
Hongrie	Oui	Non	7
Irlande	Oui	Non	4
Islande	Oui	Non	7
Italie	Oui	Oui	8
Lettonie	Oui	Oui	10
Liechtenstein	Oui	Oui	8
Lituanie	Oui	Oui	10
Luxembourg	Oui	Oui	11
Malte	Oui	Non	8
Moldavie	Oui	Oui	10
Monaco	Oui	Oui	10
Norvège	Oui	Oui	10
Pays-Bas	Oui	Non	10
Pologne	Oui	Oui	8

Portugal	Oui	Oui	9
République tchèque	Oui	Oui	9
Roumanie	Oui	Oui	11
Saint-Marin	Non	Non	7
Slovaquie	Oui	Oui	10
Slovénie	Oui	Oui	7
SM-Monténégro	Oui	Oui	8
SM-Serbie	Oui	Oui	6
Suède	Oui	Oui	9
Turquie	Oui	Oui	11
UK-Angleterre/Pays de Galles	Oui	Non	4
UK-Ecosse	Oui	Non	6
UK-Irlande du Nord	Oui	Non	6
Ukraine	-	Oui	6

* La question 70 de la Grille révisée propose aux Etats membres une liste de 11 attributions que le procureur peut avoir dans la procédure pénale (diriger ou superviser l'enquête policière, faire des enquêtes, saisir les juge pour qu'il ordonne, des mesures d'enquêtes (quand cela est nécessaire), porter une accusation, soumettre l'affaire au tribunal, proposer une décision au tribunal, faire appel, superviser la procédure d'exécution, classer l'affaire sans suite sans avoir une décision du tribunal, clore l'affaire par une sanction ou une mesure imposée ou négociée sans décision d'un juge, autre attribution significative). Le tableau prend en compte le nombre d'attributions cochées par les correspondants nationaux dans la liste proposée.

En matière pénale, l'analyse des données montre que parmi les quatre Etats membres ne prévoyant aucun contrôle de l'activité du parquet, l'Arménie, le Danemark et Saint-Marin munissent le procureur des pouvoirs les plus larges⁸⁹ : parmi une liste de 11 attributions possibles, l'Arménie et Danemark lui en confèrent 9, Saint-Marin lui en confère 7. Ce constat réfute le postulat de départ, selon lequel l'absence de contrôle serait synonyme d'attributions peu importantes ou d'absence d'attributions en la matière. Au contraire, les Etats membres n'ayant aucun dispositif régulier de suivi et d'évaluation de l'activité du parquet (Q. 59) dotent souvent le parquet de compétences très larges ; ceci n'est pas sans créer un risque d'abus de compétences nuisible à la qualité des procédures.

En matière civile, en revanche, l'hypothèse « pas de contrôle = pas d'attributions » se confirme pour l'Arménie, Chypre et Saint-Marin. Dans ces Etats membres, le procureur n'a aucun rôle dans les procédures civile et administrative ; l'absence d'attributions justifie l'absence de suivi et d'évaluation de l'activité⁹⁰.

Toutes matières confondues, l'absence de contrôle de l'activité d'un procureur muni de pouvoirs importants dans le procès est un indice de rendement social négatif de l'accès à la justice. Le sous-investissement de

l'Etat dans le contrôle des procédures est source de dysfonctionnements des mécanismes judiciaires. Pour cette raison, le Conseil de l'Europe devrait recommander aux Etats membres connaissant ce manque de s'aligner sur la tendance générale d'assurer le suivi et l'évaluation des acteurs du procès dotés de pouvoirs décisifs.

2.5.3. Indemnisation des usagers pour dysfonctionnements judiciaires et plaintes

Le rendement social de la justice est positif dès lors que l'Etat investit pour aménager ou conserver l'accès à des procédures de qualité. Ces garanties se présentent tant sous la forme d'aménagements juridiques et financiers, que sous la forme de systèmes de détection des principales causes de dysfonctionnements. Les données recueillies par la CEPEJ permettent d'étudier certaines garanties procédurales et organisationnelles concernant directement le contrôle des procédures, à savoir :

- la possibilité d'indemniser les usagers en cas de dysfonctionnements judiciaires (Q. 28) ;
- le dispositif permettant de déposer une plainte concernant le fonctionnement de la justice (Q. 31-32) ;
- la qualité d'instruction des plaintes (Q. 32) ;
- la possibilité d'évaluer l'activité judiciaire pour prévenir les dysfonctionnements (Q. 50, 51, 52, 53).

Les données recueillies par la CEPEJ mettent particulièrement en évidence la capacité des systèmes judiciaires européens de réagir à trois types de dysfonctionnements : l'arrestation injustifiée, la condamnation injustifiée et la durée excessive de la procédure. Regroupées dans le tableau suivant, ces données établissent la tendance générale des Etats membres d'adopter des mesures permettant aux usagers de déposer une plainte en cas de dysfonctionnements judiciaires (Q. 31) et d'obtenir une indemnisation (Q.28).

Nombre d'Etats	Nombre d'Etats possédant d'un système d'indemnisation en cas de dysfonctionnements (Q. 28)	Nombre d'Etats permettant à la fois de déposer une plainte (Q. 31) et d'obtenir une indemnisation (Q.28)
Dysfonctionnements du système judiciaire		
Arrestation injustifiée	43 sur 46	40 sur 43
Condamnation injustifiée	42 sur 46	39 sur 42
Durée excessive de la procédure	22 sur 44	20 sur 22

Les réponses à la question 28 (colonne centrale) montrent clairement que la proportion d'Etats membres permettant l'indemnisation des usagers en raison de dysfonctionnements de la procédure pénale (arrestation injustifiée,

condamnation injustifiée) est plus grande que la proportion d'Etats membres permettant l'indemnisation en raison de dysfonctionnements purement procéduraux (durée excessive de la procédure). Les ralentissements injustifiés comptent pourtant aux nombres des principaux risques d'engorgement des tribunaux ; à ce titre, ils sont un danger pour la qualité de l'accès à la justice et les Etats membres devraient être encouragés à introduire dans leur système un dispositif d'indemnisation des victimes de lenteurs judiciaires.

L'introduction d'un tel dispositif à la charge du contribuable présente divers avantages : l'investissement de fonds publics destinés à pallier les retards judiciaires entraînera certainement un contrôle plus strict des normes de qualité auxquelles doivent obéir les agents du procès. De ce fait, un dispositif d'indemnisation peut devenir un gage de confiance supplémentaire des usagers envers le système judiciaire.

Par ailleurs, les Etats membres ont, à de rares exceptions (Arménie, Hongrie), « doublé » le dispositif d'indemnisation par la possibilité de déposer une plainte concernant un dysfonctionnement. Cette « bonne pratique », qui constitue dorénavant un acquis procédural commun dans l'espace du Conseil de l'Europe, devrait être encouragée chez les Etats n'ayant pas encore adopté de telles mesures.

2.5.4. La qualité du traitement de la plainte concernant le fonctionnement du système judiciaire

La présence dans le système national d'un dispositif permettant à l'utilisateur de déposer une plainte en cas de dysfonctionnement du système judiciaire et d'obtenir une indemnisation n'est pas suffisante en elle-même pour contrôler l'accès à des procédures de qualité. Encore faut-il que ces dispositifs de plaintes soient efficaces et aptes à remédier aux dysfonctionnements.

Le Rapport de la CEPEJ met en évidence l'un des indicateurs-clefs de l'efficacité des procédures de plaintes, à savoir, leur célérité (Question 32). La célérité des procédures de plaintes dépend des garanties légales prévues dans la législation interne des Etats membres, notamment de l'existence d'obligations positives à la charge des autorités de donner suite à une plainte (Question 32) et de la traiter dans des délais établis (Question 32) (voir tableau ci-dessous).

Tableau 3 : les garanties d'efficacité des mécanismes de plainte pour dysfonctionnement.

Organe concerné	Nombre d'Etats imposant à l'organe un délai de réponse à une plainte pour dysfonctionnement /Nombre d'Etats ayant répondu (Q. 32)	Nombre d'Etats imposant à l'organe un délai de traitement d'une plainte pour dysfonctionnement /Nombre d'Etats ayant répondu (Q. 32)	Nombre d'Etats imposant à l'organe un délai pour répondre et un délai de traitement d'une plainte pour dysfonctionnement /Nombre d'Etats ayant répondu (Q. 32)	Liste des Etats imposant à l'organe un délai de réponse et un délai de traitement d'une plainte pour dysfonctionnement
Tribunal	20 / 33	16 / 31	15 / 31	Autriche, Azerbaïdjan, Bulgarie, Chypre, Fédération de Russie, France, Islande, Lettonie, Lituanie, Slovaquie, SM-Monténégro, UK-Angleterre/Pays de Galles, UK-Ecosse, UK-Irlande du Nord, Ukraine
Instance supérieure	23 / 36	20 / 34	19 / 34	Autriche, Azerbaïdjan, Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, Fédération de Russie, France, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Saint-Marin, Slovaquie, SM-Monténégro, UK-Angleterre/Pays de Galles, UK-Ecosse, UK-Irlande du Nord, Ukraine
Ministère de la Justice	19 / 31	14 / 29	14 / 29	Azerbaïdjan, Bulgarie, Croatie, Fédération de Russie, France, Islande, Lettonie, Moldavie, Slovaquie, SM-Monténégro, UK-Angleterre/Pays de Galles, UK-Ecosse, UK-Irlande du Nord, Ukraine
Conseil supérieur de la Magistrature	11 / 26	11 / 25	11 / 25	Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Espagne, Islande, Moldavie, SM-Monténégro, UK-Angleterre/Pays de Galles, UK-Ecosse, UK-Irlande du Nord, Ukraine
Autres organisations	10 / 28	8 / 26	7 / 26	Autriche, Azerbaïdjan, Fédération de Russie, Islande, Slovaquie, SM-Monténégro, Ukraine
Soit 21 Etats différents (en gras)				

Les données regroupées dans le tableau ci-dessus montrent que l'efficacité des procédures de plaintes n'est garantie que par une faible proportion d'Etats membres, qu'il s'agisse des garanties concernant le délai pour répondre à une plainte ou celles pour la traiter dans un délai établi.

La proportion d'Etats dont le système prévoit à la fois un délai pour répondre à une plainte et un délai de traitement d'une plainte s'avère assez réduite, que l'on considère le problème organe par organe (voir troisième colonne), ou indépendamment de l'organe concerné (quel que soit l'organe concerné, seuls 21 Etats imposent un délai pour répondre et un délai de traitement d'une plainte⁹¹).

Ce constat mérite une réflexion approfondie de la part de l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe. L'investissement social dans les procédures de plaintes en cas de dysfonctionnement judiciaire ne peut pas « immuniser » le système contre les failles. Les procédures de plaintes dont l'efficacité et la rapidité ne sont pas garanties peuvent constituer à leur tour une source d'encombrement et de ralentissement. De plus, cette lacune génère pour l'usager une incertitude quant aux délais nécessaires pour que sa demande soit prise en compte : en l'absence de délais imposés pour répondre à une plainte et/ou pour l'instruire, l'usager peut difficilement prévoir le temps nécessaire pour « liquider » les conséquences du dysfonctionnement. Dans ces conditions, le droit d'accès aux procédures de qualité se trouve vidé de sa substance. Partant, les Etats membres doivent être encouragés à prendre les mesures nécessaires pour garantir la célérité des mécanismes de plaintes et la prévisibilité des délais pour l'usager.

Tableau 4 : La multiplication des voies de recours en cas de dysfonctionnement judiciaire

La multiplication des organes aptes à recevoir les plaintes en cas de dysfonctionnement judiciaire contribue à la qualité du système. Les données recueillies (tableaux ci-dessous) permettent de constater la tendance des Etats membres de multiplier les voies de recours en cas de faille judiciaire, tout en imposant un délai pour répondre à une plainte et/ou un délai pour l'instruire :

Organes concernés	Nombre d'Etats imposant un délai de réponse à une plainte pour dysfonctionnement	Nombre d'Etats imposant un délai de traitement à une plainte pour dysfonctionnement	Nombre d'Etats imposant aux mêmes instances un délai de réponse et un délai de traitement d'une plainte pour dysfonctionnement
Tribunal uniquement	0	1 (Monaco ?)	0
Instance supérieure uniquement	3 (Italie, Andorre?, Saint-Marin?)	2 (Italie, Saint-Marin?)	2 (Italie, Saint-Marin)
Ministère de la Justice uniquement	0	0	0
Conseil supérieur de la Magistrature uniquement	0	1 (Bosnie-Herzégovine)	0
Autres	0	0	0
Tribunal et instance supérieure	2 (Chypre, Lituanie)	2 (Chypre, Lituanie)	2 (Chypre, Lituanie)
Tribunal et Ministère de la Justice	0	0	0
Tribunal et Conseil supérieur de la Magistrature	0	0	0
Tribunal et autres	0	0	0
Instance supérieure et Ministère de la Justice	1 (Croatie)	1 (Croatie)	1 (Croatie)
Instance supérieure et Conseil supérieur de la Magistrature	1 (Espagne ?)	1 (Espagne ?)	1 (Espagne ?)
Instance supérieure et autres	0	1 (Géorgie ?)	0
Ministère de la Justice et Conseil supérieur de la Magistrature	1 (Moldavie ?)	1 (Moldavie ?)	1 (Moldavie ?)
Ministère de la Justice et autres	0	0	0
Conseil supérieur de la magistrature et autres	0	0	0

Tribunal, instance supérieure et Ministère de la Justice	4 (France, Estonie ?, République tchèque ?, Roumanie ?)	2 (France, Lettonie ?)	1 (France)
Tribunal, Ministère de la Justice et Conseil supérieur de la Magistrature	0	0	0
Tribunal, Ministère de la Justice et autres	1 (Pologne)	0	0
Instance supérieure, Ministère de la Justice et Conseil supérieur de la Magistrature	0	0	0
Instance supérieure, Ministère de la Justice et autres	0	0	0
Ministère de la Justice, Conseil supérieur de la Magistrature et autres	0	0	0
Tribunal, Instance supérieure et autres	1 (Autriche ?)	1 (Autriche ?)	1 (Autriche ?)
Tribunal, Conseil supérieur de la Magistrature et autres	0	0	0
Tribunal, instance supérieure et Conseil supérieur de la Magistrature	0	0	0
Instance supérieure, Conseil supérieur de la Magistrature et autres	0	0	0

Tribunal, instance supérieure, Ministère de la Justice et Conseil supérieur de la Magistrature	4 (UK-Angleterre/Pays de Galles, UK-Ecosse, UK-Irlande du Nord, Bulgarie ?)	4 (Islande, SM-Monténégro, Ukraine, UK-Irlande du Nord ?)	1 (UK-Irlande du Nord ?)
Tribunal, instance supérieure, Ministère de la Justice et autres	3 (Slovaquie, Fédération de Russie ?, Lettonie ?)	2 (Slovaquie, Fédération de Russie ?)	2 (Slovaquie, Fédération de Russie ?)
Tribunal, instance supérieure, Conseil supérieur de la Magistrature et autres	0	0	0
Tribunal, Ministère de la Justice, Conseil supérieur de la Magistrature et autres	1 (Bosnie-Herzégovine)	0	0
Instance supérieure, Ministère de la Justice, Conseil supérieur de la Magistrature et autres	0	0	0
Tribunal, instance supérieure, Ministère de la Justice, Conseil supérieur de la Magistrature et autres	4 (Azerbaïdjan, Islande, SM-Monténégro, Ukraine)	4 (Azerbaïdjan, Bulgarie, UK-Angleterre/Pays de Galles, UK-Ecosse)	1 (Azerbaïdjan)

Nombre de voies de recours en cas de plainte pour dysfonctionnement		Nombre d'Etats imposant un délai de réponse à une plainte pour dysfonctionnement	Nombre d'Etats imposant un délai de traitement à une plainte pour dysfonctionnement
VOIE UNIQUE	Voie unique	3	4
VOIES MULTIPLES	Deux voies	5	6
	Trois voies	6	3
	Quatre voies	8	6
	Cinq voies	4	4

Seuls 3 Etats membres optent pour un système de voie de recours unique, c'est-à-dire devant un seul type d'organe, en imposant un délai de réponse.

Seuls 4 Etats membres optent pour un système de voie de recours unique en imposant un traitement de la plainte.

Si les Etats semblent donner la préférence à la multiplication des voies de recours, celle-ci ne peut pas encore être considérée comme un acquis commun à la majorité des Etats membres ; tout de même, l'expérience des Etats membres ayant adopté cette approche devrait être étudiée afin d'examiner son efficacité et éventuellement d'en transposer le principe aux autres systèmes nationaux.

La multiplication des voies de recours en cas de dysfonctionnement du système judiciaire est une tendance positive du point de vue de l'accès à la justice à condition qu'elles soient coordonnées entre elles.

2.5.5. L'évaluation de l'activité des tribunaux

L'efficacité des mesures prises par l'Etat pour contrer les éventuelles failles du système judiciaire dépend non seulement des démarches faites « en aval » des dysfonctionnements (indemnisation des usagers, procédures des plaintes), mais aussi des efforts faits « en amont » des problèmes. Le droit à une bonne administration de justice suppose que les Etats membres ne se contentent pas seulement d'indemniser l'utilisateur en cas de dysfonctionnement, mais qu'ils en identifient les causes, afin de prévenir d'autres dysfonctionnements à l'avenir.

La CEPEJ consacre une attention particulière à l'évaluation de l'activité des tribunaux (Q. 50, 51, 52). Il en ressort que, sur 47 Etats ayant répondu, 43 Etats membres exigent de leurs tribunaux l'établissement d'un rapport annuel d'activités (Q. 51). Parmi ces 43 Etats, 40 disposent d'une institution centralisée responsable de la collecte des données statistiques concernant le fonctionnement des tribunaux (Q. 50).

La publicité et la transparence de l'activité des tribunaux contribuent incontestablement à la bonne image du système judiciaire aux yeux du contribuable et de l'ensemble des usagers. Elles permettent également de repérer et d'évacuer d'éventuels obstacles au bon fonctionnement des procédures. À titre d'exemple, en Estonie, la Constitution et la loi font obligation de rendre publique toute évaluation des services publics.

Tableau 5 : Tableau dressant un bilan du suivi des activités des tribunaux (Q. 50, 51, 52) dans les Etats membres ayant mis en place un système d'indemnisation des usagers (Q.28) et un dispositif de plaintes (Q.31) concernant les dysfonctionnements judiciaires.

		EXISTENCE DE SYSTEMES D'INDEMNISATION ET DE DISPOSITIFS DE PLAINTES			
		Nombre d'Etats disposant d'un système d'indemnisation pour durée excessive de la procédure (Q.28)	Nombre d'Etats disposant d'un système d'indemnisation pour arrestation injustifiée (Q.28)	Nombre d'Etats disposant d'un système d'indemnisation pour condamnation injustifiée (Q.28)	Nombre d'Etats prévoyant un dispositif de plaintes concernant le fonctionnement de la justice (Q.31)
		22 Etats	43 Etats	42 Etats	44 Etats
MISE EN PLACE DE SUIVIS ET DE COLLECTES DE DONNEES	Obligation d'établir un rapport annuel d'activités (Q.51)	21/22	40/43	39/42	41/44
	Existence d'un suivi concernant le nombre de nouvelles affaires (Q.52)	22/22	42/43	41/42	43/44
	Existence d'un suivi concernant le nombre des décisions rendues (Q.52)	22/22	42/43	41/42	43/44
	Existence d'un suivi concernant le nombre d'affaires faisant l'objet d'un renvoi(Q.52)	21/22	39/43	39/42	40/44
	Existence d'un suivi concernant la durée des procédures (Q.52)	19/22	32/43	31/42	33/44
	Autre type de suivi (Q.52)	14/22	23/43	23/42	22/44
	Existence d'une institution centralisée de collecte des données statistiques sur l'activité des tribunaux (Q.50)	22/22	40/43	39/42	40/44

Les données analysées montrent qu'une majorité absolue d'Etats membres conjugue les dispositifs de prévention des dysfonctionnements avec les dispositifs de plaintes et d'indemnisation. Cette « bonne pratique », visant à « prévenir plutôt que guérir », devrait être prise en compte par les Etats membres n'ayant pas encore adopté cette démarche.

3. Le coût raisonnable des procédures

Les Etats membres peuvent contribuer à maintenir un coût raisonnable des procédures en réglementant les honoraires d'avocats et en instituant un système d'aide judiciaire.

3.1. Les honoraires d'avocats

3.1.1. La réglementation des honoraires d'avocats

Certains Etats membres disposent d'une législation relative aux honoraires d'avocats (16 Etats membres⁹²). Cependant, celle-ci établit souvent le principe d'une libre négociation d'honoraires (8 Etats sur 16⁹³). Il est en revanche beaucoup plus rare qu'une libre négociation soit instituée lorsque les honoraires sont réglementés par le barreau local (2 Etats sur 11⁹⁴) (voir Annexe 5).

Lorsque le principe de libre-négociation n'est pas encadré (21 Etats⁹⁵), le risque de voir fixer des honoraires trop élevés ou étrangement bas augmente. Des honoraires excessifs sont susceptibles de décourager l'usager d'accéder à la justice. Des honoraires bas peuvent témoigner de pratiques anticoncurrentielles au sein de la profession, lorsque celle-ci est organisée sous forme libérale.

Le respect des droits de l'usager et, le cas échéant de la libre-concurrence entre avocats, devraient conduire les Etats membres à mettre en place des systèmes de plafond et de plancher concernant les honoraires d'avocats. Malheureusement, les données recueillies par la CEPEJ ne nous permettent pas d'en vérifier l'existence. Pour autant, de telles informations sont disponibles au sein des Etats membres, comme en témoignent d'autres sources récentes. Par exemple, en Belgique, il n'existe ni minimum, ni maximum légal, mais un avocat qui brade les tarifs, dépasse les limites de la juste modération ou sollicite le paiement d'honoraires excessifs (même s'ils sont conformes à l'accord conclu avec le client), peut être sanctionné sur le plan déontologique et peut voir son état de frais et honoraires révisé par les autorités de contrôle⁹⁶. En Grèce, le Code des avocats établit des règles détaillées concernant le montant minimum des frais : ceux-ci dépendent du montant du litige civil et ne peuvent être inférieurs à 2% de la valeur de l'objet du litige⁹⁷. En Pologne, les honoraires sont, de fait, librement négociables, car la réglementation fixant les montants plancher et plafond des honoraires n'interdit pas aux parties de dépasser ces limites⁹⁸.

Ces questions se révèlent d'autant plus importantes que notre étude a déjà relevé le manque de transparence qui existait parfois dans les Etats membres concernant les honoraires d'avocats : sur 45 Etats interrogés, seuls 29 assurent en effet que les usagers puissent facilement prendre connaissance des tarifs d'avocats (question 94)⁹⁹. (Voir Annexes 5)

Parmi les 29 Etats membres assurant la transparence des honoraires d'avocats, la proportion d'Etats connaissant une réglementation établie par les barreaux ou par la loi n'est pas sensiblement plus élevée que la proportion d'Etats connaissant des honoraires librement négociables. L'effort réglementaire ne vise donc pas nécessairement la transparence des frais. (Voir Annexes 6)

3.1.2. La procédure de contestation des honoraires excessifs

Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, à l'exception de la Bulgarie, prévoient des mécanismes permettant à l'utilisateur de déposer une plainte concernant la prestation de son avocat. Cependant, seuls 38 Etats membres sur les 42 Etats ayant répondu prévoient une procédure de contestation des honoraires excessifs¹⁰⁰ (question 98) : cette possibilité ne fait donc pas l'unanimité.

Il est d'ailleurs remarquable qu'au sein des 30 Etats permettant la libre négociation des honoraires (question 95), 21 Etats seulement reconnaissent à l'utilisateur une procédure de contestation des honoraires excessifs (question 98). Cet état de fait indique clairement qu'au sein des Etats membres n'ayant pas prévu une telle possibilité¹⁰¹, le montant excessif des honoraires peut potentiellement entraver l'accès libre à la justice des usagers les plus démunis.

Lorsqu'elle existe, comme en Belgique, la procédure de contestation peut permettre aux usagers de saisir les autorités disciplinaires ou les tribunaux. Ceux-ci vérifient alors que les honoraires contestés demeurent dans les limites d'une « juste modération » au regard des critères suivants : l'importance de l'affaire, le résultat obtenu, la nature du travail, la notoriété de l'avocat et la capacité financière du client¹⁰².

3.2. L'aide judiciaire (= l'aide légale)¹⁰³

3.2.1. Les domaines de l'aide judiciaire

Le rôle de l'aide judiciaire, garantie fondamentale de l'égal accès à la justice, est d'assurer aux usagers qui n'ont pas de moyens financiers suffisants d'être assistés de professionnels gratuitement ou à moindre coût, ou de se voir attribuer une aide financière dans le cadre d'une procédure judiciaire.

L'aide judiciaire est définie de la manière suivante : une assistance fournie par un Etat aux personnes qui n'ont pas les moyens financiers suffisants

pour se défendre elles-mêmes devant un tribunal (ou pour initier une procédure judiciaire). Dans cette définition, l'aide judiciaire concerne principalement la représentation légale devant les tribunaux. Mais l'aide judiciaire peut également concerner le conseil juridique. En effet, tout individu ne va pas forcément en justice lorsqu'il rencontre des problèmes juridiques. Dans certains cas, les consultations juridiques peuvent être suffisantes pour résoudre la question¹⁰⁴.

Au sein du Conseil de l'Europe, les systèmes d'aide judiciaire sont largement encouragés au travers de la Convention européenne des droits de l'Homme¹⁰⁵, de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg¹⁰⁶, de Résolutions du Comité des Ministres¹⁰⁷, de Recommandations du Comité des Ministres¹⁰⁸ ou d'avis du Conseil Consultatif de Juges européens¹⁰⁹.

L'aide judiciaire, largement répandue sur le continent, semble couvrir la matière pénale légèrement plus que les autres matières. En effet, en matière pénale, la représentation devant les tribunaux est couverte par l'aide judiciaire dans 44 Etats sur les 46 ayant répondu¹¹⁰, alors qu'elle n'est couverte pour les autres matières que dans 38 des 43 Etats ayant répondu¹¹¹ (question 11). De plus, le conseil juridique peut être couvert par l'aide judiciaire dans 37 Etats membres sur 45 en matière pénale¹¹² et dans 34 Etats membres sur 42 dans les autres matières¹¹³. Les programmes d'aide judiciaire, lorsqu'ils existent, sont généralement disponibles¹¹⁴.

Les Etats membres qui n'accordent pas d'aide judiciaire pour couvrir le conseil juridique en matière pénale sont souvent ceux qui n'en accordent pas pour couvrir le conseil juridique dans les autres matières¹¹⁵. Cette constance n'existe pas pour la représentation devant les tribunaux où les Etats n'accordant pas l'aide judiciaire en matière pénale diffèrent de ceux ne l'accordant pas dans les autres matières. Ceci témoigne de deux logiques différentes. Concernant la représentation devant les tribunaux, un arbitrage de l'Etat apparaît clairement lorsque certains Etats réservent l'aide judiciaire à la matière pénale, d'autres aux matières autres que pénales. Il s'agit alors d'un choix d'opportunité relevant de l'appréciation de chaque Etat membre sur la conduite de sa politique judiciaire. En revanche, concernant le conseil juridique, c'est le principe même de la prise en charge de celui-ci qui semble remis en question : les Etats concernés ne donnent pas leur préférence à tel ou tel type de litiges, ils refusent tout simplement de prendre en charge le conseil juridique de tous les types de litiges d'une matière donnée.

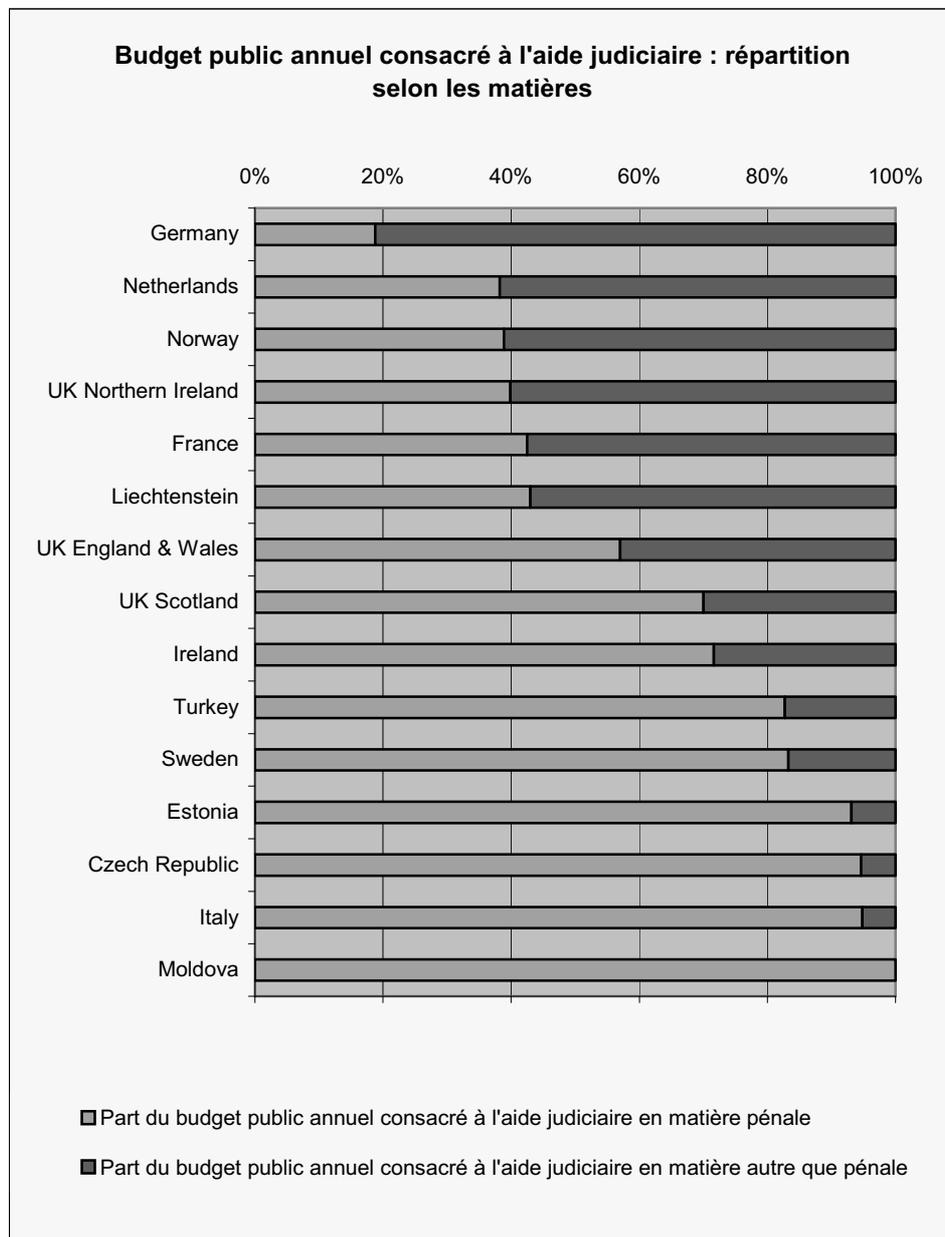
L'élasticité des domaines couverts par l'aide judiciaire est remarquable : certains Etats vont par exemple exclure totalement celle-ci de la matière pénale (Danemark), d'autres la réserveront aux usagers acquittés (Islande¹¹⁶), aux affaires les plus graves (Allemagne¹¹⁷, Norvège), aux usagers dépourvus d'assurance juridique (Allemagne, Pays-Bas, Suède)¹¹⁸ ou l'admettront largement (France¹¹⁹, Italie¹²⁰).

L'inexistence d'un système d'aide judiciaire peut notamment s'expliquer par le recours aux ONG en lieu et place de l'Etat (Albanie). Par ailleurs, certains

Etats préfèrent se limiter, dans certains domaines, à la diffusion d'informations juridiques (Lettonie).

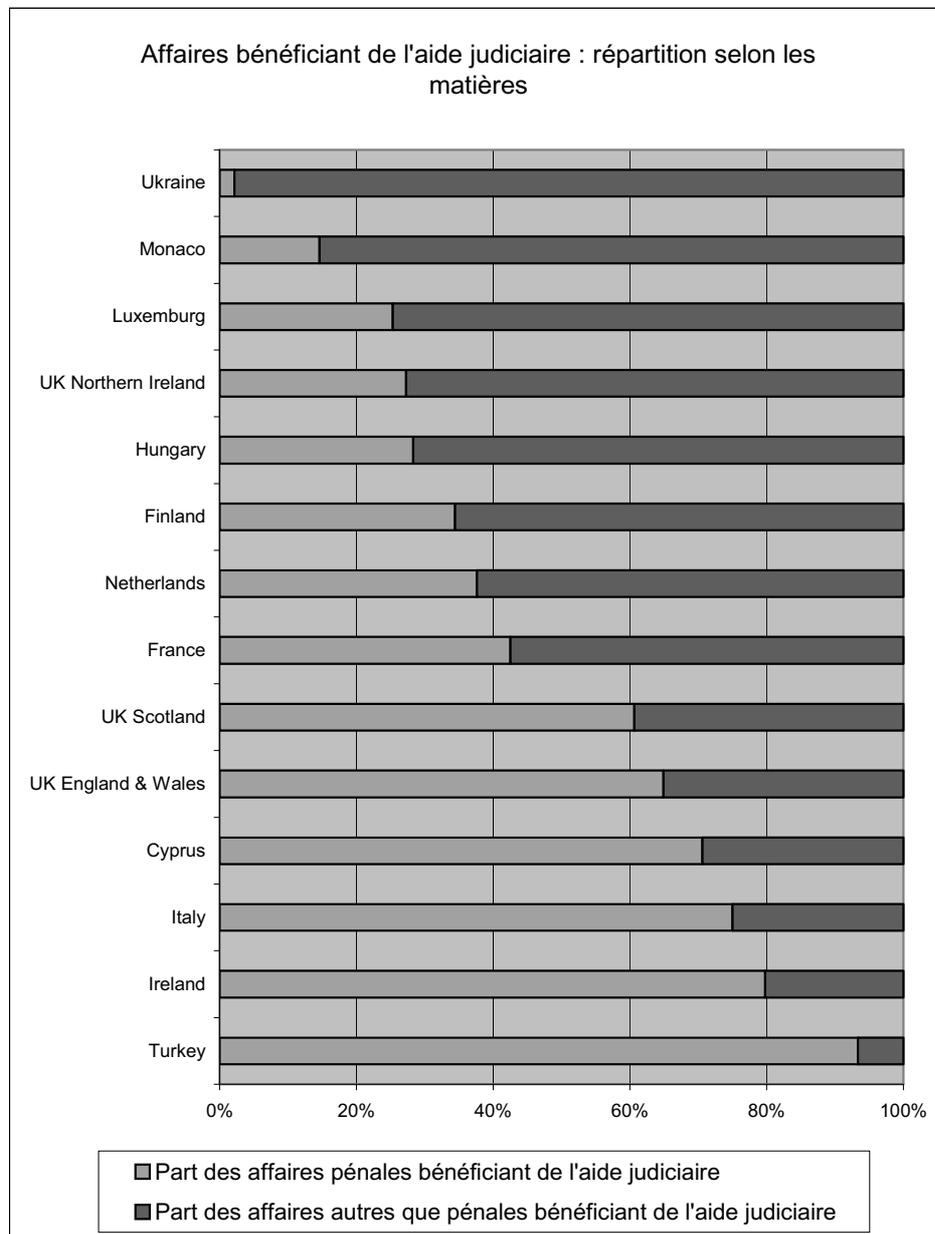
Les considérations qui viennent d'être exposées ont bien évidemment des incidences pratiques : reflétant les législations en vigueur, les parts budgétaires allouées par les Etats à l'aide judiciaire diffèrent en effet selon les matières pénale et autres que pénale. Parfois, les correspondants nationaux ont été en mesure de fournir des données (questions 7 et 8) nous permettant d'établir, pour l'année 2004, les parts respectives de la matière pénale et des autres matières dans le budget public (voir graphique 2 : Budget public annuel consacré à l'aide judiciaire : répartition selon les matières).

Graphique 2



Il est intéressant de constater le décalage existant au sein de certains Etats, dans la répartition de l'aide judiciaire selon les matières, entre le budget public alloué et les affaires bénéficiant effectivement de cette aide (voir graphique 3 : Affaires bénéficiant de l'aide judiciaire : répartition selon les matières).

Graphique 3



Comme l'indique la consultation des deux graphiques précédents, certains Etats prévoient dans leur budget des proportions « pénales/autres que pénales » comparables à la proportion d'affaires « pénales/autres que pénales » bénéficiant effectivement de l'aide judiciaire : tel est le cas des Pays-Bas, de la France et de l'Ecosse.

À l'inverse, d'autres Etats présentent des décalages, soit en surreprésentant la matière pénale dans leur budget (Irlande, Turquie), soit en la sous-représentant (UK-Irlande du Nord, UK-Angleterre/Pays de Galles, Italie). Aucune des réponses au questionnaire de la CEPEJ ne propose de raisons pouvant expliquer ces décalages.

3.2.2. La réglementation de l'aide judiciaire

Au sein des Etats ayant mis en place un système d'aide judiciaire, la notoriété du système peut se révéler très attractive. Les Etats ont donc mis en place des règles strictes établissant clairement l'octroi et le retrait de l'aide judiciaire ainsi que les conséquences de l'octroi d'une aide judiciaire pour l'avocat chargé de l'affaire.

3.2.2.1. L'octroi et le retrait de l'aide judiciaire

Il est particulièrement important qu'au sein des Etats ayant mis en place un système d'aide judiciaire, les populations les moins favorisées soient informées de l'existence d'un tel système. La notoriété du système peut cependant conduire les classes sociales moyennes ou aisées à solliciter elles-aussi les modes gratuits de consultation et/ou de représentation en justice¹²¹.

Afin d'éprouver la pertinence de telles démarches, de nombreux Etats ont mis en place des conditions d'octroi ou de retrait de l'aide judiciaire¹²². L'idée selon laquelle toute personne qui n'en a pas les moyens doit pouvoir bénéficier de l'assistance gratuite (ou financée par un budget public) d'un avocat semble être devenue un acquis procédural commun à l'ensemble du Conseil de l'Europe en matière pénale : tous les Etats ont mis en place un tel système (question 13) bien qu'ils en conditionnent souvent l'application aux revenus et biens du demandeur ou au type d'affaire considérée (question 14).

1) Les conditions d'octroi ou de retrait propres au demandeur

L'octroi de l'aide judiciaire ne semble pas être conditionné au rôle joué par l'usager dans le procès (demandeur/défendeur), et cela quelle que soit la nature du litige¹²³.

a) Les Etats n'ayant pas institué de système d'aide judiciaire pour la représentation devant les tribunaux

Les Etats n'ayant pas institué de système d'aide judiciaire pour la représentation devant les tribunaux (mais qui la prévoit pour d'autres domaines, comme le conseil juridique) ne conditionnent jamais l'octroi de l'aide judiciaire à l'examen des revenus et des biens du demandeur (question 11 et 14).

Ceci est vrai en matière pénale (Islande) comme dans les autres matières (Lettonie, Moldavie, Slovaquie).

b) Les Etats ayant institué un système d'aide judiciaire pour la représentation devant les tribunaux

Au sein des Etats ayant institué un système d'aide judiciaire pour la représentation devant les tribunaux, la situation est plus complexe (question 11 et 14).

En matière pénale comme dans les autres matières, la majorité des Etats apprécie les revenus et les biens du demandeur avant d'accorder une aide judiciaire. Il semble cependant qu'en matière pénale, la proportion d'Etats conditionnant l'octroi à ce critère soit un peu moins élevée (en matière pénale, 28 Etats/43 ; dans les autres matières, 33 Etats / 40). Cette tendance traduit sans doute le caractère d'ordre public de la matière pénale : la représentation en justice vise à éviter la vengeance collective de la société à l'encontre de l'individu ayant troublé l'ordre social. Il est dès lors indispensable d'assurer la qualité de sa défense.

En définitive, il n'existe que 5 Etats (Bosnie-Herzégovine, Fédération de Russie, République tchèque, SM-Serbie, Ukraine) au sein desquels aucun examen des revenus et des biens du demandeur n'est prévu, quelle que soit la matière.

Tableau 6 : Examen des revenus du demandeur afin d'octroyer l'aide judiciaire en matière pénale :

Examen des revenus et des biens du demandeur	Aucun examen des revenus et des biens du demandeur
Andorre, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Monaco, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Slovénie, SM-Monténégro, UK-Angleterre/Pays de Galles, UK-Ecosse	Allemagne, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Fédération de Russie, Moldavie, Norvège, République tchèque, Roumanie, Saint-Marin, Slovaquie, SM-Serbie, Suède, Turquie, UK-Irlande du Nord, Ukraine
28 Etats	15 Etats

Tableau 7 : Examen des revenus du demandeur afin d'octroyer l'aide judiciaire dans les autres matières :

Examen des revenus et des biens du demandeur	Aucun examen des revenus et des biens du demandeur
Allemagne, Andorre, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Monaco, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Norvège, Roumanie, Saint-Marin, Slovénie, Suède, Turquie, UK-Ecosse, UK-Irlande du Nord	Bosnie-Herzégovine, Estonie, Fédération de Russie, République tchèque, SM-Serbie, UK-Angleterre/Pays de Galles, Ukraine
33 Etats	7 Etats

Les Etats examinant les revenus et les biens du demandeur peuvent fixer ou non des montants leur servant d'éléments d'appréciation. La grille de la CEPEJ demandait aux correspondants nationaux d'indiquer le niveau de revenus mensuels pris en compte, le cas échéant (question 14). Les réponses témoignent d'une grande diversité entre les Etats membres.

Tableau 8 : Aspect plus ou moins sélectif du niveau de revenus pris en compte au sein des Etats membres pour l'octroi de l'aide judiciaire

Etats membres	Niveau de revenus pris en compte (revenus rapportés sur un an) (question 14)		Salaire moyen brut annuel (question 4)	Rapport entre Niveau de revenus pris en compte / Salaire moyen brut	
	Mat. pénale	Autres mat.		Mat. pénale	Autres mat.
Autriche	Variable	Variable	38.640 €	Variable	Variable
Belgique	9.000 €	9.000 €	N/a	N/a	N/a
Danemark	-	N/a	N/a	-	N/a
Espagne	11.052 €	11.052 €	25.060 €	44 %	44%
Estonie	Variable	-	5.588 €	Variable	-
Finlande	16.800 €	16.800 €	33.000 €	51%	51%
France	14.928 €	14.928 €	38.921 €	38%	38%
Grèce	5.600 €	N/a	16.776 €	33%	N/a
Irlande	Variable	13.000 €	27.780 €	Variable	47%
Italie	9.296,22 €	9.296,22 €	22.254 €	41%	41%
Lettonie	Variable	Variable	300€	Variable	Variable
Liechtenstein	Variable	Variable	74.592 €	Variable	Variable
Luxembourg	15.979,44 €	15.979,44 €	39.587 €	40%	40%
Malte	13.950 €	13.950 €	11.644 €	120%	120%
Monaco	Variable	Variable	N/a	Variable	Variable
Norvège	-	27.381 €	41.219 €	-	66%
Pays-Bas	18.000 €	18.000 €	30.642 €	58%	58%
Pologne	Variable	Variable	6.128 €	Variable	Variable
Portugal	Variable	Variable	13.492 €	Variable	Variable
Slovénie	Non précisé	Inexploitable	13.565 €	Non précisé	Inexploitable
Suède	-	27.368 €	31.906 €	-	86%

UK- Angleterre/Pa ys-de-Galles	Inexploitable	-	36.900 €	Inexploitable	-
UK- Ecosse	-	Variable	31.061 €	-	Variable
UK- Irlande du Nord	-	14.276 €	33.500 €	-	43%
				Moyenne 53%	Moyenne 58 %

Dans certains Etats, le niveau de revenus pris en compte est fixé préalablement (Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas), ce qui n'est pas toujours le cas ni en matière pénale (Estonie, Irlande, *etc.*), ni dans les autres matières (Pologne, Portugal, *etc.*). Chaque système peut présenter pour l'utilisateur avantages et inconvénients : si celui-ci est en mesure d'anticiper plus facilement l'octroi ou non d'une assistance judiciaire lorsque le niveau de revenus pris en compte est fixe, sa situation personnelle peut au contraire lui paraître davantage prise en considération lors d'une étude au cas par cas. Les critères d'octroi ou de rejet peuvent cependant paraître dans ce cas davantage subjectifs, choix parfaitement assumé par certains Etats (Irlande du Nord, Ecosse) qui prennent en considération l'intérêt de la justice à juger l'affaire (salaire et capitaux disponibles, contributions, blessures sur personne, *etc.*).

Au sein de la plupart des Etats, le niveau de revenus pris en compte, lorsqu'il est fixé préalablement, peut être comparé avec le salaire moyen brut. Le rapport entre ces deux valeurs (transmises par les correspondants nationaux ; questions 4 et 14) permet de savoir si, au sein de chaque Etat membre, le critère du revenu est véritablement sélectif pour l'octroi d'une aide judiciaire. Par exemple, en matière pénale, le critère du revenu paraît plus sélectif en Grèce (où le revenu de l'utilisateur ne doit pas dépasser 33% du salaire moyen) qu'à Malte (où le revenu de l'utilisateur ne doit pas dépasser 120% de salaire moyen). Les Etats scandinaves (Finlande, mais surtout Suède et Norvège) semblent d'ailleurs soucieux d'accorder l'aide judiciaire le plus largement possible. Il est toutefois très important de bien noter que cette comparaison ne permet en rien d'apprécier le montant ou la qualité de l'aide judiciaire octroyée.

Certains Etats définissent des critères de sélection très particuliers : ainsi, en Slovaquie, l'aide judiciaire ne sera accordée en matière civile qu'aux usagers dont la propriété ne dépasse pas la valeur de 20 salaires minimum. En Ecosse, un critère basé sur le capital disponible vient s'ajouter à celui du niveau de revenus perçus (15.754 €).

Lorsque le niveau de revenus pris en compte est fixé préalablement, les données recueillies permettent de comparer son degré de sélectivité au sein de chaque matière et entre les matières. Dans les Etats membres ayant indiqué les montants pris en compte en matière pénale comme dans les autres matières, ces montants sont toujours identiques. En revanche, les

Etats ne connaissant pas un examen des revenus dans l'ensemble des matières rompent l'équilibre et donnent l'image générale d'une matière pénale (où le revenu de l'utilisateur ne doit pas dépasser 0,53 salaire moyen) finalement plus sélective que les autres matières (où le revenu de l'utilisateur ne doit pas dépasser 0,59 salaire moyen).

Dans les Etats où existent des mécanismes d'assurance de protection juridique, l'aide judiciaire ne peut parfois pas être accordée aux titulaires d'un tel contrat (Allemagne, Pays-Bas, Suède). La loi suédoise dispose même que l'aide judiciaire doit être refusée aux personnes dépourvues d'une telle assurance mais qui auraient dû en avoir une¹²⁴.

2) Conditions d'octroi ou de retrait propres à l'affaire

Les restrictions d'octroi ou de retrait de l'aide judiciaire peuvent également dépendre de critères propres à l'affaire, notamment du type d'affaire ou du type de procédure envisagées (question 13). Elles peuvent également découler d'une requête abusive ou manifestement mal fondée (question 15).

a) Conditions découlant du type d'affaire ou de procédure envisagées

Certains Etats membres ne donnent pas aux usagers accès à l'aide judiciaire pour les affaires de moindre importance, c'est-à-dire les petites infractions pénales, les affaires civiles ayant un faible impact financier. Tel est le cas en Norvège et en Allemagne, où l'aide judiciaire n'est réservée qu'aux affaires pénales avec une représentation obligatoire par un avocat devant le tribunal. D'autres Etats réservent l'aide judiciaire à un type d'affaire donné, comme les affaires civiles relatives au droit des obligations (Arménie), les affaires familiales et les violations des droits fondamentaux (Chypre), etc.

Certains types de procédure peuvent se trouver exclus du domaine couvert par l'aide judiciaire. L'accès à la médiation, par exemple, est facilité dans les Etats membres qui soutiennent, notamment financièrement, la démarche de l'utilisateur. Lorsqu'une participation financière est demandée aux parties (notamment à l'auteur des faits, en matière pénale), celle-ci doit rester proportionnée aux revenus et aux intérêts en cause. Dans un souci d'égalité devant la loi et d'accès au droit, les moyens financiers ne doivent pas être un obstacle à la médiation : il n'est pas admissible que certaines catégories sociales ne puissent bénéficier de ces services pour des raisons d'ordre économique. Les Etats membres doivent s'assurer que l'aide judiciaire est disponible pour les parties à la médiation, de la même manière qu'ils assurent une aide judiciaire aux parties en procès¹²⁵.

b) Conditions découlant d'une requête abusive ou mal fondée

Dans les matières autres que pénales, de nombreux Etats membres prévoient la possibilité de refuser l'aide judiciaire aux requêtes abusives ou mal fondées¹²⁶. Ainsi, sur 41 Etats ayant répondu (question 15), 35 Etats

font de la pertinence de la requête un critère d'octroi de l'aide judiciaire¹²⁷. L'appréciation de la pertinence de la requête par une autorité compétente, quelle que soit sa forme, devrait sans doute être encouragée au sein des rares Etats membres ne la pratiquant pas sur la base, par exemple, de critères tels que la valeur du litige, les perspectives de succès de la procédure, le sérieux de la demande, *etc.* Le budget consacré à l'aide judiciaire, délesté des actions sans fondement, pourrait ainsi être réparti entre un nombre d'affaires moins important, ce qui pour un coût social constant optimiserait le rendement social de l'Etat.

Au sein des 35 Etats appréciant la pertinence des requêtes, la forme de l'autorité compétente pour prendre la décision diffèrent sensiblement d'un Etat à un autre (question 16). Deux formes d'autorité semblent privilégiées, sans que les données recueillies par la CEPEJ permettent d'apprécier l'efficacité de chacune.

Tableau 9 : Autorité compétente pour apprécier, au sein de l'Etat, la pertinence d'une requête d'aide judiciaire

Autorité compétente pour apprécier, au sein de l'Etat, la pertinence d'une requête d'aide judiciaire (question 16)	Liste des Etats concernés	Nombre d'Etats concernés
Un tribunal	Allemagne, Arménie, Autriche, Bulgarie, Chypre, Estonie, Grèce, Hongrie, Liechtenstein, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Turquie	15
Une instance extérieure au tribunal	Danemark, Espagne, Irlande, Islande, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Portugal, Saint-Marin, UK-Angleterre/Pays-de-Galles, UK-Ecosse, UK-Irlande du Nord	12
Une instance mixte	Croatie, Italie, Monaco	3
Un tribunal et une instance extérieure au tribunal	Finlande, Norvège, Suède, Ukraine	4
Un tribunal et une instance mixte	-	-
Une instance extérieure au tribunal et une instance mixte	-	-
Un tribunal, une instance extérieure au tribunal et une instance mixte	Lettonie	1

3.2.2.2. Octroi de l'aide judiciaire et prise en charge des prestations d'avocat

L'évaluation des systèmes judiciaires doit bien sûr s'intéresser à l'existence de programmes d'aide judiciaire ; elle devrait également considérer l'aide judiciaire sous l'angle de la compensation des prestations d'avocats.

De manière générale en Europe, les avocats de clients bénéficiant de l'aide judiciaire semblent beaucoup moins bien rémunérés que ceux de clients dits « ordinaires »¹²⁸. Afin d'éviter l'emballement des coûts d'aide judiciaire, la législation polonaise limite par exemple le montant d'indemnisation des avocats commis d'office à 150% du tarif minimal.

Pour des raisons déontologiques, les avocats ne semblent pourtant pas réfractaires à l'idée d'accepter des dossiers « assistés ». En Allemagne, les avocats se montrent peu réticents pour la simple raison que le trésor public est un débiteur fiable, alors qu'un client ordinaire peut se révéler insolvable¹²⁹. Dans les systèmes « *loser pays all* », où la partie perdante supporte les frais de la partie gagnante, l'avocat peut même être stimulé par l'intérêt économique : en effet, dans l'hypothèse où la partie gagnante avait droit à l'aide judiciaire, son avocat sera parfois indemnisé par le perdant au tarif complet, alors qu'il n'aurait perçu qu'une somme très réduite de son client en cas de perte du procès¹³⁰.

Certains Etats prévoient des mécanismes destinés à compenser le manque à gagner pour l'avocat. La législation belge a ainsi mis en place une « indemnité de procédure » destinée à couvrir certaines prestations de l'avocat¹³¹.

3.2.3. Financement de l'aide judiciaire

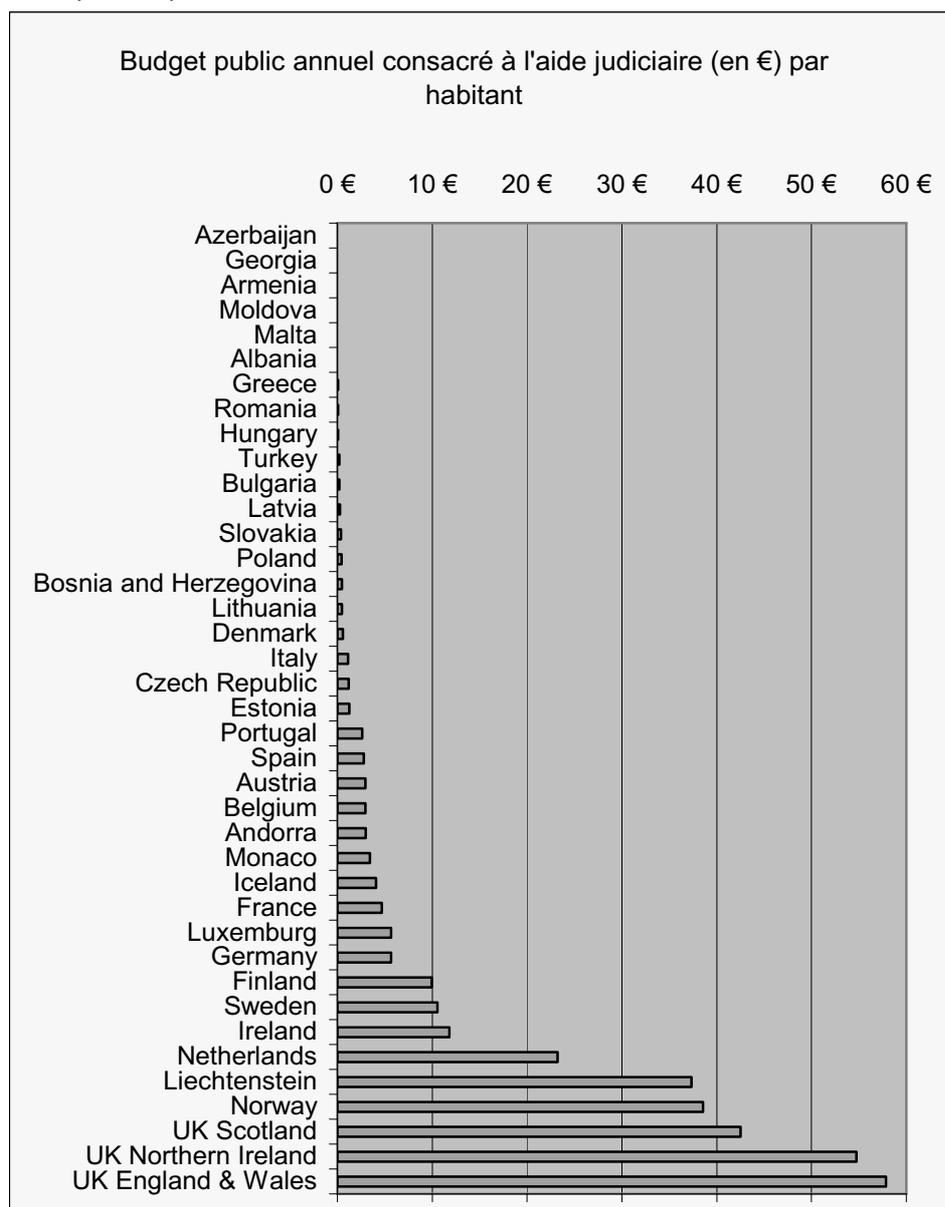
3.2.3.1. Les liens entre l'aide judiciaire et le budget public¹³²

Parmi les Etats en mesure de fournir des données complètes sur les sources de financement de l'aide judiciaire (38 Etats¹³³), seule une infime proportion semble ne pas assumer directement ce rôle (en République tchèque, le financement de l'aide judiciaire est grevé sur le budget du barreau, c'est-à-dire sur le budget d'une organisation professionnelle). De manière presque constante, l'aide judiciaire repose sur un financement public.

Le questionnaire de la CEPEJ invitait les Etats à faire connaître le montant du budget public consacré à l'aide judiciaire en 2004 (question 7).

Dans un premier temps, nous avons rapporté les réponses des correspondants nationaux à la population de chaque Etat (question 1, voir graphique 4 : budget public annuel consacré à l'aide judiciaire en euros par habitant, ci dessous).

Le montant consacré à l'aide judiciaire (en euros par habitant) apparaît nettement plus élevé dans 6 Etats membres ou entités que dans les autres ; en effet, en 2004, les trois composantes du Royaume-Uni, le Liechtenstein, la Norvège et les Pays-Bas ont consacré à l'aide judiciaire entre 23,22 € et 57,27 € par habitant. Dans le même temps, aucun autre Etat ne contribuait pour un montant supérieur à 11,79 € par habitant et la majorité d'entre eux ne dépassait pas 5 €.

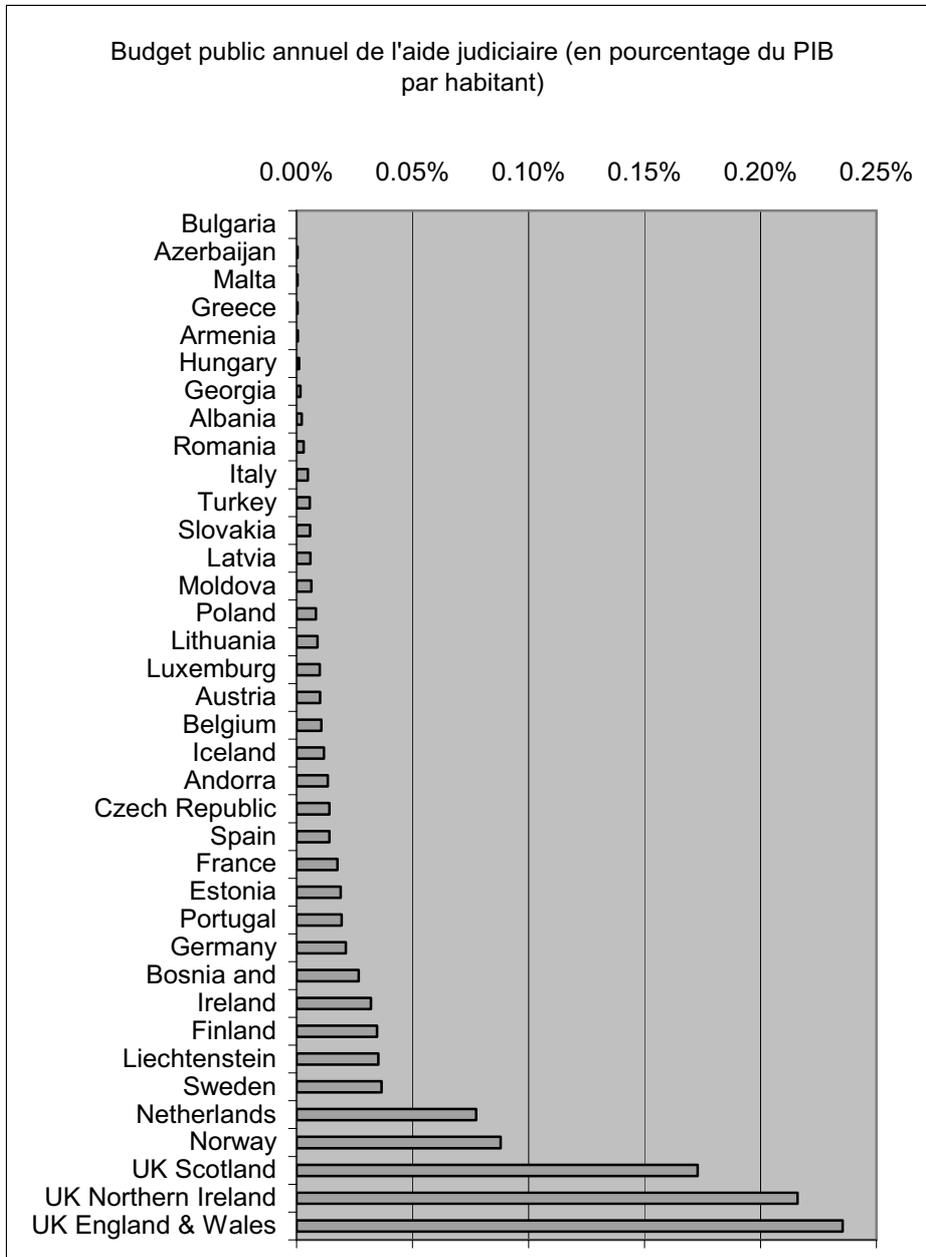


Cette première représentation du budget public consacré à l'aide judiciaire ne tient cependant pas compte du niveau de richesse des Etats membres. Cet indice paraît cependant d'une grande importance : si l'on prend en considération le produit intérieur brut de l'Etat, il apparaît en effet que sur les 20 plus importants budgets publics annuels consacrés à l'aide judiciaire, 17 sont issus d'Etats comptant parmi les 20 produits intérieurs bruts par habitant les plus importants (voir tableau 10 ci-dessous).

Etats membres	Nombre d'habitants (question 1)	Budget public annuel consacré à l'aide judiciaire (en €) (question 7)	Budget public annuel consacré à l'aide judiciaire (en € par habitant)	Classement selon PIB par habitant	PIB par habitant (en €) (question 3)
UK England & Wales	53 046 300	3 070 000 000	57,874	15 ^{ème}	24 579 €
UK Northern Ireland	1 710 300	93 630 000	54,745	13 ^{ème}	25 343 €
UK Scotland	5 078 400	216 000 000	42,533	14 ^{ème}	24 600 €
Norway	4 606 363	177 622 000	38,560	3 ^{ème}	43 818 €
Liechtenstein	34 600	1 292 008	37,341	1 ^{er}	106 000 €
Netherlands	16 292 000	378 358 000	23,224	6 ^{ème}	29 993 €
Ireland	4 040 000	47 649 000	11,794	4 ^{ème}	36 737 €
Sweden	9 034 837	95 455 900	10,565	8 ^{ème}	28 832 €
Finland	5 236 611	52 129 000	9,955	9 ^{ème}	28 646 €
Germany	82 500 000	468 400 000	5,678	11 ^{ème}	26 754 €
Luxemburg	455 000	2 574 828	5,659	2 ^{ème}	56 488 €
France	62 177 400	291 200 000	4,683	12 ^{ème}	26 511 €
Iceland	293 577	1 200 000	4,088	5 ^{ème}	34 700 €
Monaco	30 020	102 950	3,429	N/a	n/a
Andorra	76 875	230 668	3,001	17 ^{ème}	22 347 €
Belgium	10 446 000	30 750 000	2,944	10 ^{ème}	27 579 €
Austria	8 206 500	24 100 000	2,937	7 ^{ème}	29 000 €
Spain	42 935 001	119 055 984	2,773	18 ^{ème}	19 502 €
Portugal	10 529 255	27 632 424	2,624	20 ^{ème}	13 550 €
Estonia	1 351 069	1 700 000	1,258	24 ^{ème}	6 644 €
Czech Republic	10 220 577	12 273 022	1,201	22 ^{ème}	8 446 €
Italy	58 462 375	66 030 256	1,129	16 ^{ème}	23 115 €
Denmark	5 397 640	3 200 000	0,593	N/a	n/a
Lithuania	3 425 300	1 636 208	0,478	26 ^{ème}	5 264 €
Bosnia and Herzegovina	3 832 000	1 777 399	0,464	33 ^{ème}	1 732 €
Poland	38 174 000	16 775 566	0,439	27 ^{ème}	5 246 €
Slovakia	5 400 000	1 967 026	0,364	25 ^{ème}	6 200 €
Latvia	2 319 200	653 490	0,282	28 ^{ème}	4 777 €
Bulgaria	7 761 049	1 571 358	0,202	N/a	n/a
Turkey	71 152 000	13 626 853	0,192	29 ^{ème}	3 359 €

Hungary	10 097 549	851 333	0,084	23 ^{ème}	8 025 €
Romania	21 673 328	1 810 732	0,084	31 ^{ème}	2 718 €
Greece	11 056 800	724 187	0,065	19 ^{ème}	15 119 €
Albania	3 069 275	130 550	0,043	32 ^{ème}	1 920 €
Malta	402 668	16 720	0,042	21 ^{ème}	9 647 €
Moldova	3 386 000	124 100	0,037	36 ^{ème}	572 €
Armenia	3 200 000	50 000	0,016	30 ^{ème}	2 860 €
Georgia	4 535 200	69 760	0,015	34 ^{ème}	923 €
Azerbaijan	8 347 000	28 500	0,003	35 ^{ème}	852 €
Slovenia	1 997 590	n/a	n/a	N/a	n/a

Si l'on considère les réponses des correspondants nationaux en tenant compte du Produit Intérieur Brut par habitant, il est possible de calculer le montant de l'aide judiciaire en 2004 sous la forme d'un pourcentage du PIB par habitant (questions 1, 3, 7 ; voir graphique 5 : budget public annuel consacré à l'aide judiciaire en pourcentage du PIB par habitant, ci dessous).



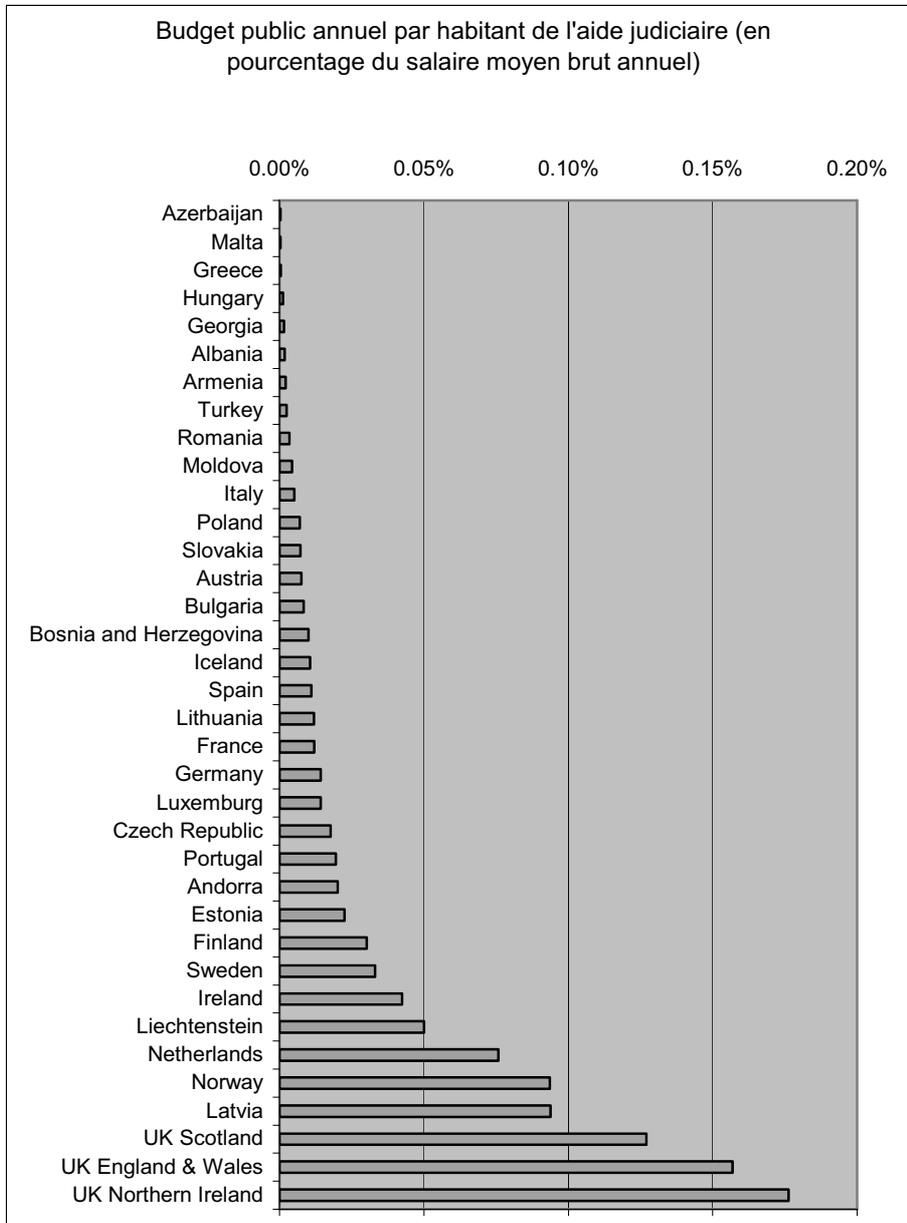
Le montant consacré à l'aide judiciaire (en pourcentage du PIB par habitant) apparaît toujours sensiblement plus élevé dans certains Etats membres, mais les écarts se sont réduits. Par exemple, en 2004, les trois composantes du Royaume-Uni fournissaient la plus forte contribution en terme de pourcentage du PIB par habitant. Si, en euros par habitant, le financement

de l'aide judiciaire plaçait le Liechtenstein devant les Pays-Bas et la Suède, la prise en compte du PIB par habitant montre qu'en définitive, ce sont la Suède et les Pays-Bas qui fournissent le plus gros effort en proportion de leur richesse respective.

Cette deuxième représentation permet sans doute de mieux se représenter l'effort fourni par les Etats dont le niveau de richesse, très variable, rend difficile toute comparaison basée simplement sur les sommes dépensées par habitant : tenant compte du niveau de richesse respectif des Etats, cette représentation profite par exemple à la Bosnie-Herzégovine et à l'Estonie.

L'efficacité du rôle catalyseur de l'aide judiciaire ne doit cependant pas s'apprécier sur le critère statique de l'effort que consent l'Etat à financer cette aide, fût-ce rapporté à la richesse de chaque Etat. L'accès à la justice est avant tout apprécié par l'individu. C'est donc la perception que ce dernier a de l'effort de l'Etat qui déterminera pour partie sa satisfaction. À ce titre, il peut être intéressant de considérer le montant du budget public annuel consacré à l'aide judiciaire en le comparant, non plus avec le niveau de richesse de l'Etat, mais avec le niveau de richesse de ses habitants (questions 1, 4, 7 ; voir graphique 6 : budget public annuel consacré à l'aide judiciaire en pourcentage du salaire moyen brut annuel par habitant, ci dessous).

Le degré de satisfaction exprimé par la population au sein de chaque Etat concernant le budget public de l'aide judiciaire par tête d'habitant est forcément apprécié au regard de critères comme le salaire moyen des habitants. L'individu qui de manière prospective tente d'apprécier l'économie que permet de réaliser l'aide judiciaire a naturellement tendance à retenir le salaire moyen comme référence. Plus largement, cette troisième représentation du budget public annuel de l'aide judiciaire devrait donc permettre de répondre à cette question : en 2004, que représentent les sommes que l'Etat a investi pour alléger le coût privé de l'accès à la justice, au regard de la richesse de sa population ?



Ces trois représentations doivent être considérées avec précaution : il faut bien garder à l'esprit le fait que certaines données importantes demeurent trop complexes pour être incorporées à ces graphiques. Par exemple, les représentations ne tiennent pas compte du nombre de procédures dans chaque Etat (nombre dépendant du taux de criminalité, du degré de judiciarisation de la société, etc.) ; elles ne tiennent pas compte non plus du

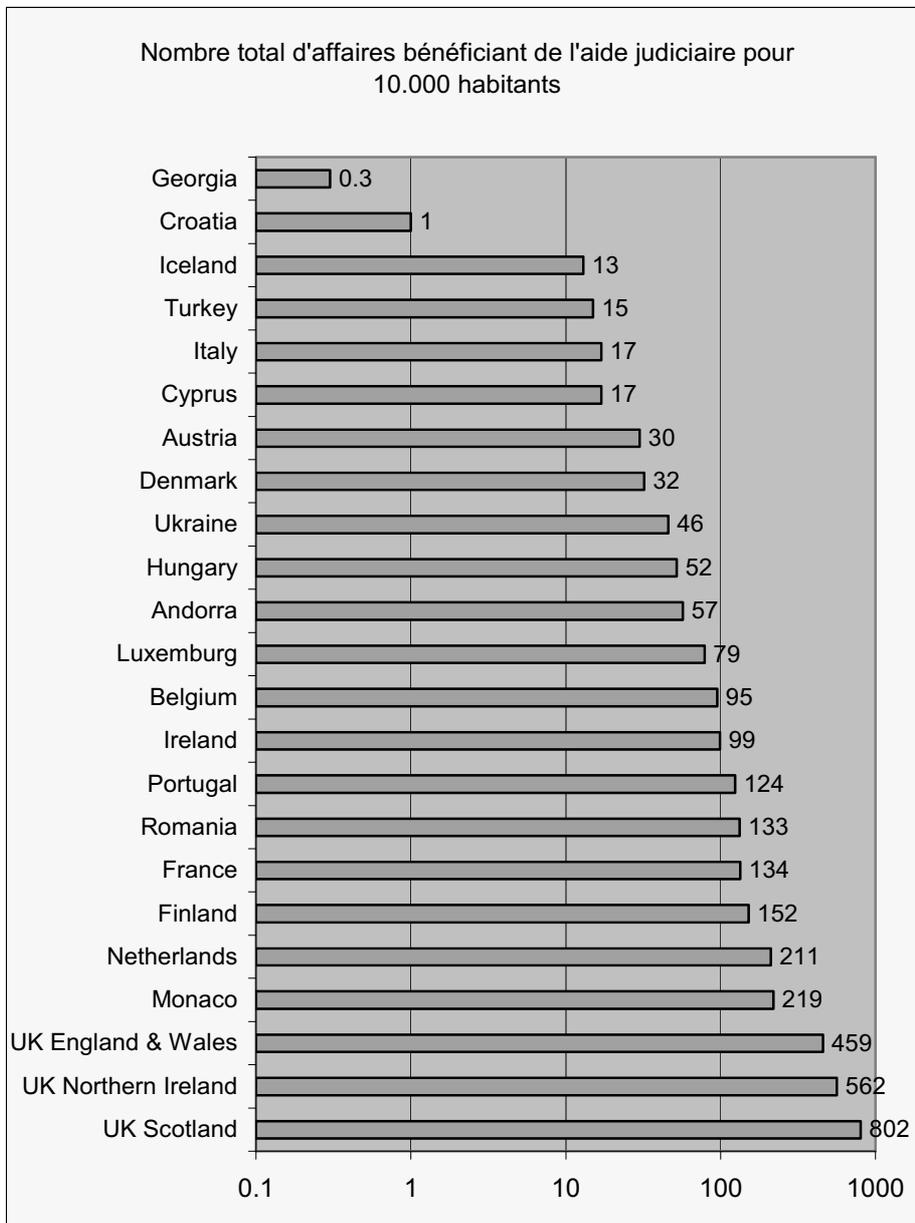
degré de sévérité du critère d'octroi de l'aide judiciaire (souvent basé sur les sommes perçues par le demandeur). Ces données sont pourtant susceptibles de modifier en profondeur l'efficacité des mesures prises. La variété des procédures entre les différents Etats membres, voire au cours d'une même année au sein d'un même Etat¹³⁴, ne peut pas non plus être restituée dans les représentations. Ces absences doivent inciter le lecteur à la plus grande prudence avant tout effort de comparaison.

En définitive, ces représentations ne tiennent pas compte du nombre d'individus qui seront amenés à se partager les sommes investies. Elles ne permettent donc pas d'apprécier effectivement l'allègement du coût privé de l'accès à la justice en fonction des sommes investies par l'Etat. Il apparaît indispensable de considérer les liens entre l'aide judiciaire et le volume d'affaires portées devant les tribunaux.

3.2.3.2. Les liens entre l'aide judiciaire et le volume d'affaires portées devant les tribunaux

Les correspondants nationaux étaient invités à faire part du nombre d'aides judiciaires octroyées en 2004 dans leur Etat (question 12).

Sur les 47 Etats interrogés, seuls 23 ont été en mesure de transmettre des données sur le nombre total d'affaires concernées. Rapportées à la population respective des Etats, ces données peuvent être présentées sous la forme d'un graphique à l'échelle logarithmique (voir graphique 7 : nombre total d'affaires bénéficiant de l'aide judiciaire pour 10.000 habitants, ci dessous).



Les résultats indiquent de manière évidente que l'aide judiciaire n'occupe pas, au sein de tous les Etats, un même espace dans l'administration quotidienne de la justice. L'aide judiciaire peut se montrer très présente dans certains Etats (au Royaume-Uni surtout, mais également à Monaco, aux Pays-Bas, en Finlande, en France, en Roumanie et au Portugal) mais quasi-invisible dans d'autres (Géorgie, Croatie). Ces disparités peuvent

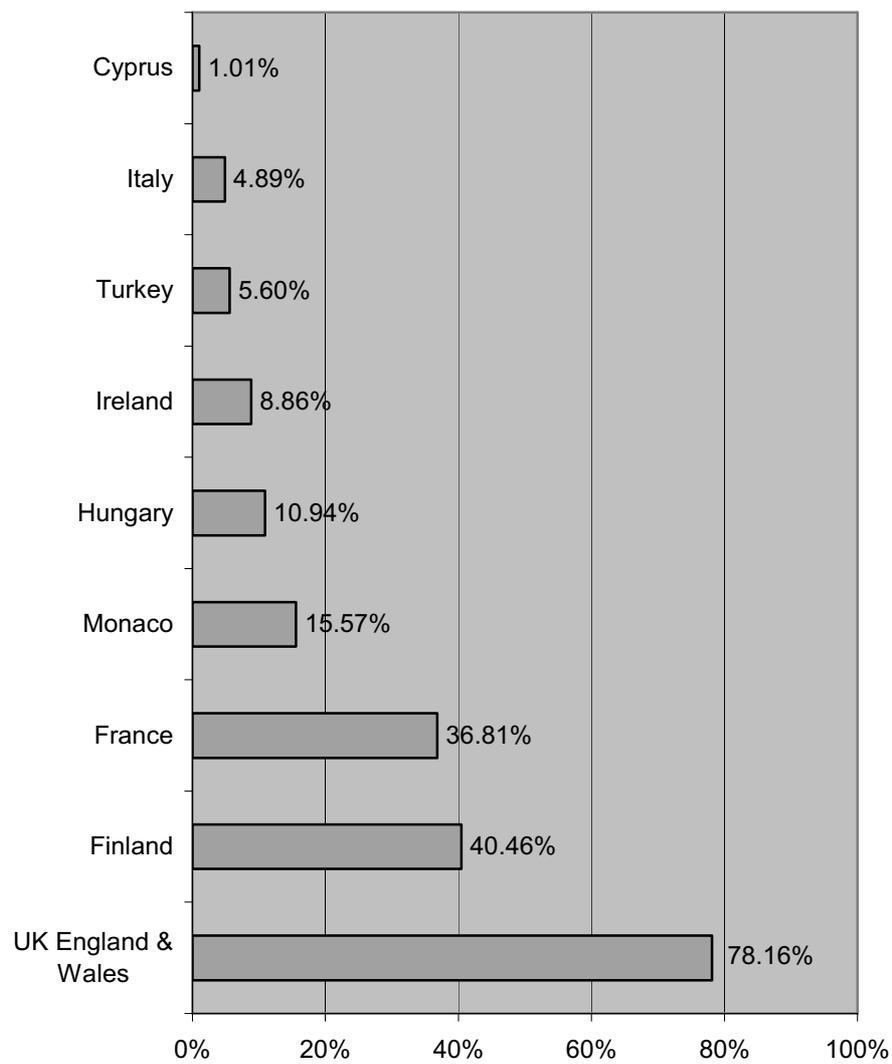
dépendre de multiples facteurs. Elles peuvent résulter, bien sûr, d'un effort de l'Etat pour consacrer une part importante de son budget à l'aide judiciaire (tel est par exemple le cas pour les 3 entités du Royaume-Uni). Elles peuvent également refléter un taux de judiciarisation ou de criminalité peu élevé rendant plus aisée l'absorption des nouvelles affaires par les services d'aide judiciaire ou des critères d'octroi de l'aide judiciaire qui en comparaison des autres Etats s'avèrent moins stricts (UK-Ecosse, Monaco et Irlande) ou moins sélectifs (Pays-Bas et Finlande). Ces disparités peuvent enfin, tout simplement, s'expliquer par les domaines plus ou moins étendus au sein desquels l'aide judiciaire peut être sollicitée au sein de chaque Etat membre (voir *supra*, Deuxième partie, A, 3.2.1. Les domaines de l'aide judiciaire).

Pour déterminer la fréquence selon laquelle l'aide judiciaire est accordée, il serait surtout intéressant de pouvoir rapporter le nombre d'aides judiciaires octroyées au regard du nombre de nouvelles affaires. Les correspondants nationaux étaient invités à faire connaître, pour l'année 2004, le nombre de nouvelles affaires en matière pénale (question 69) et autres que pénale (question 73) : rapportées au nombre d'aides judiciaires octroyées en matière pénale et autre que pénale (question 12), les données recueillies peuvent être représentées sous forme de graphiques (voir graphiques 8 et 9 : nombre d'affaires pénales bénéficiant de l'aide judiciaire par rapport au nombre de nouvelles affaires pénales / nombre d'affaires non pénales bénéficiant de l'aide judiciaire par rapport au nombre de nouvelles affaires non pénales, ci dessous).

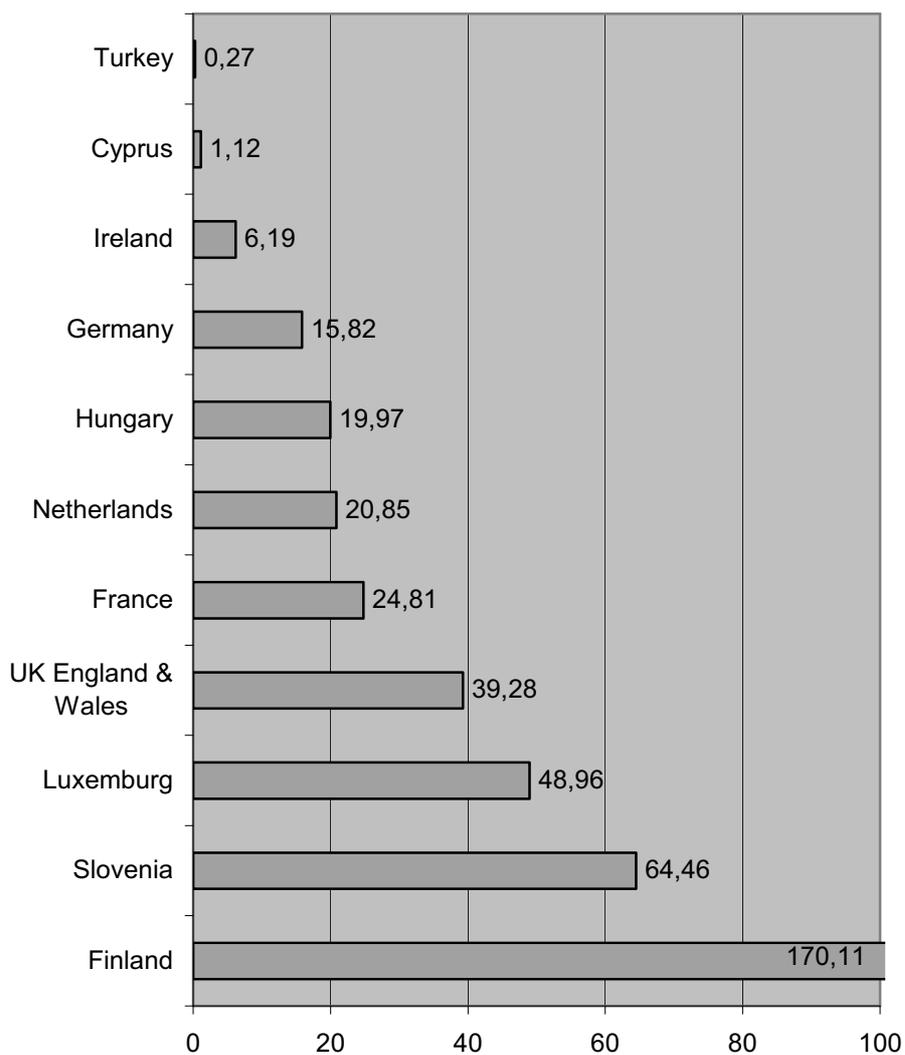
En matière pénale, 9 Etats ont transmis des données complètes ; dans les autres matières, avons été en mesure d'exploiter les données de 11 Etats.

Une mise en garde est nécessaire à la bonne compréhension de ces résultats. Il n'est pas ici question du pourcentage de nouvelles affaires qui en 2004 ont bénéficié de l'aide judiciaire (la question n'a pas été posée). Il s'agit plutôt de comparer le flux des nouvelles affaires (de l'année 2004) avec celui des affaires bénéficiant de l'aide judiciaire (en 2004) ; en définitive, il ne s'agit pas toujours des mêmes affaires, mais ces résultats permettent au moins d'apprécier à quel point l'aide judiciaire fait partie, dans un Etat donné, du paysage judiciaire.

Nombre d'affaires pénales bénéficiant de l'aide judiciaire comparé au nombre total de nouvelles affaires pénales

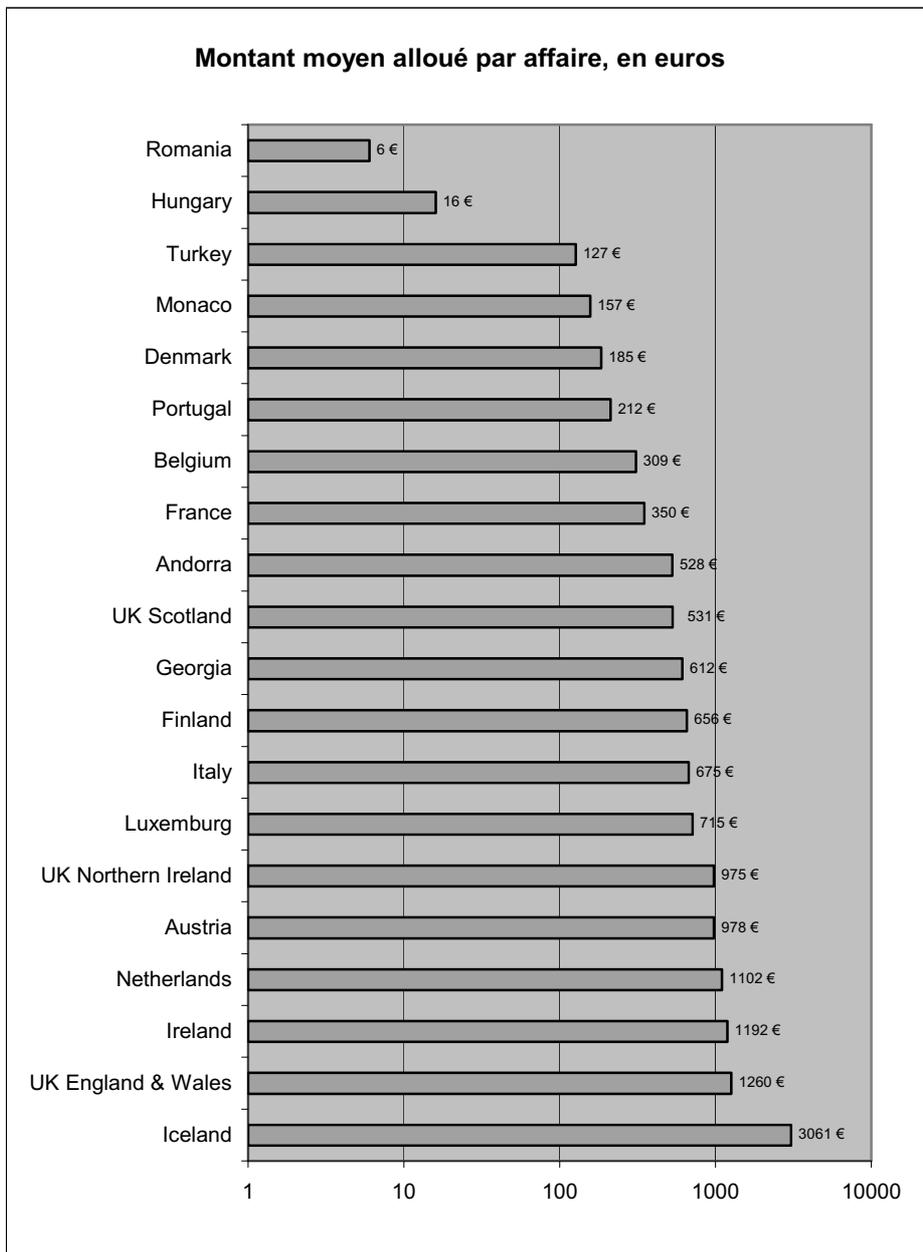


**Nombre d'affaires non pénales bénéficiant de l'aide
judiciaire comparé au nombre de nouvelles affaires non
pénales (en%)**



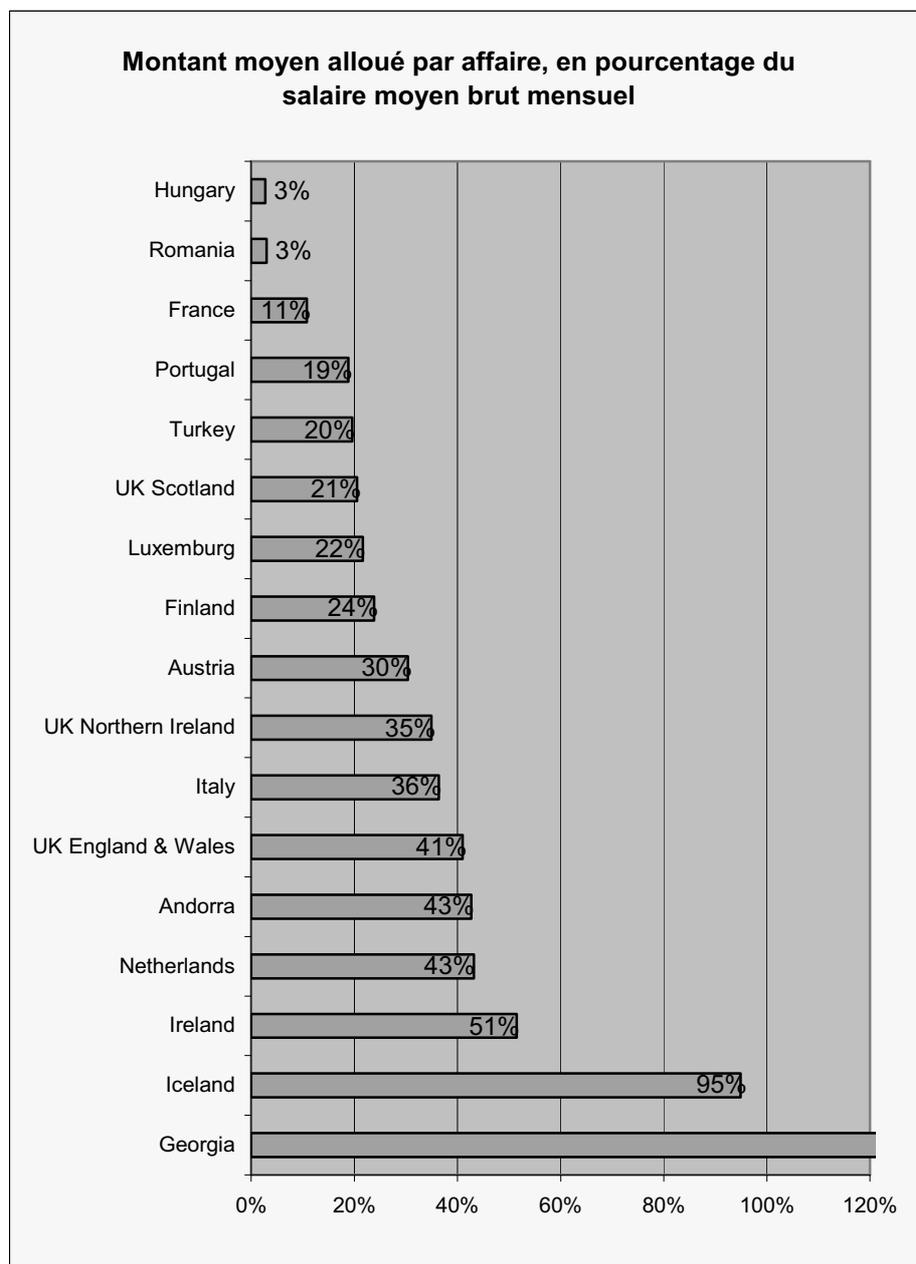
La proportion que représente le flux des nouvelles affaires comparé au nombre d'aides judiciaires accordées ne nous renseigne pourtant que partiellement sur l'efficacité de cette aide : le montant moyen alloué à chaque affaire traduit un autre aspect de cette efficacité. Là où le montant du budget public annuel peut illustrer l'investissement, l'effort de l'Etat dans le domaine de l'aide judiciaire, le montant moyen alloué à chaque affaire

reflète le bénéfice retiré de cet effort (voir graphique 10 : montant moyen alloué par affaire).

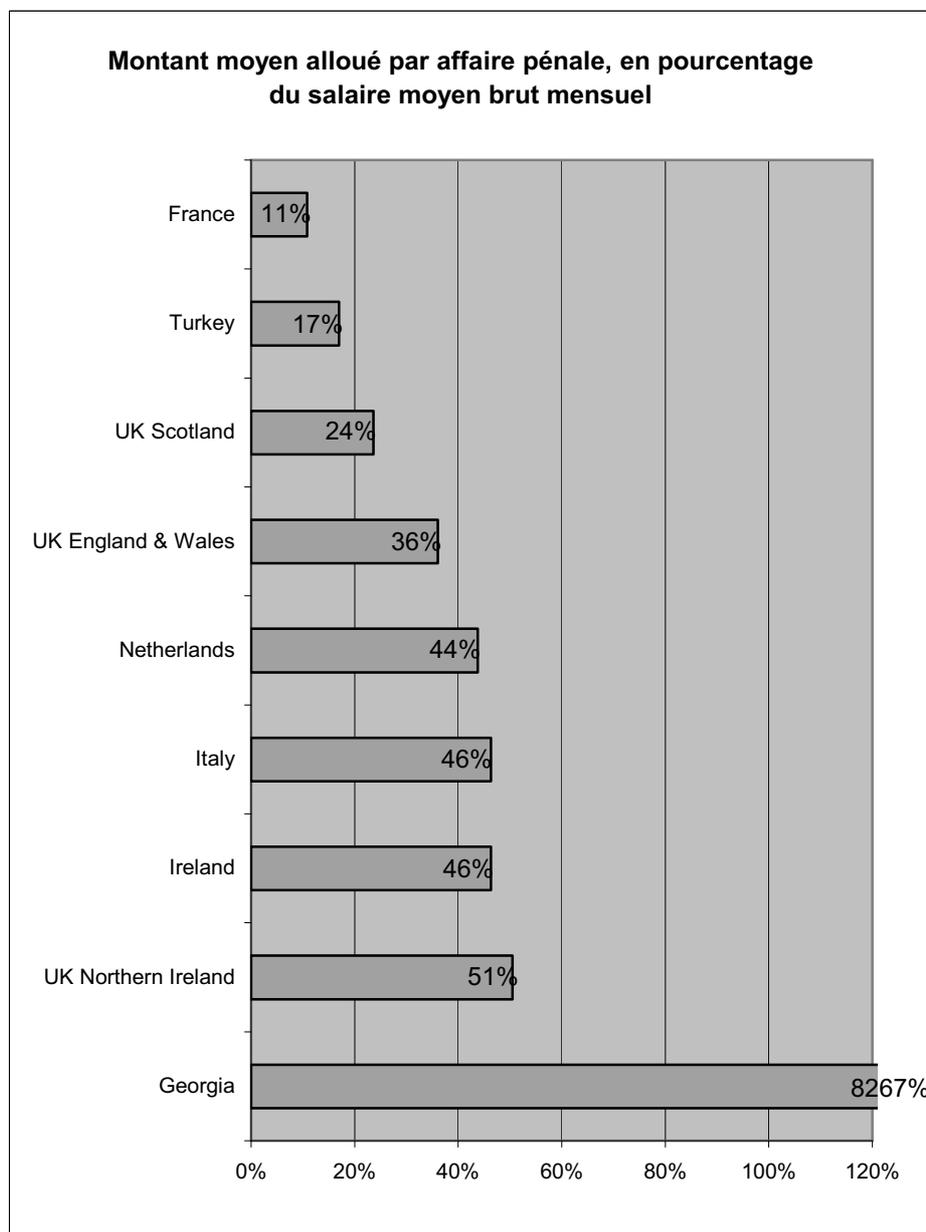


Le graphique ci-dessus présente, en échelle logarithmique, le montant moyen alloué en euros. Il ne tient compte ni de la richesse respective des Etats membres, ni de celles de leurs habitants. Une autre représentation, illustrant mieux la perception de l'utilisateur quant au montant moyen de l'aide judiciaire qu'il perçoit, pourrait être proposée.

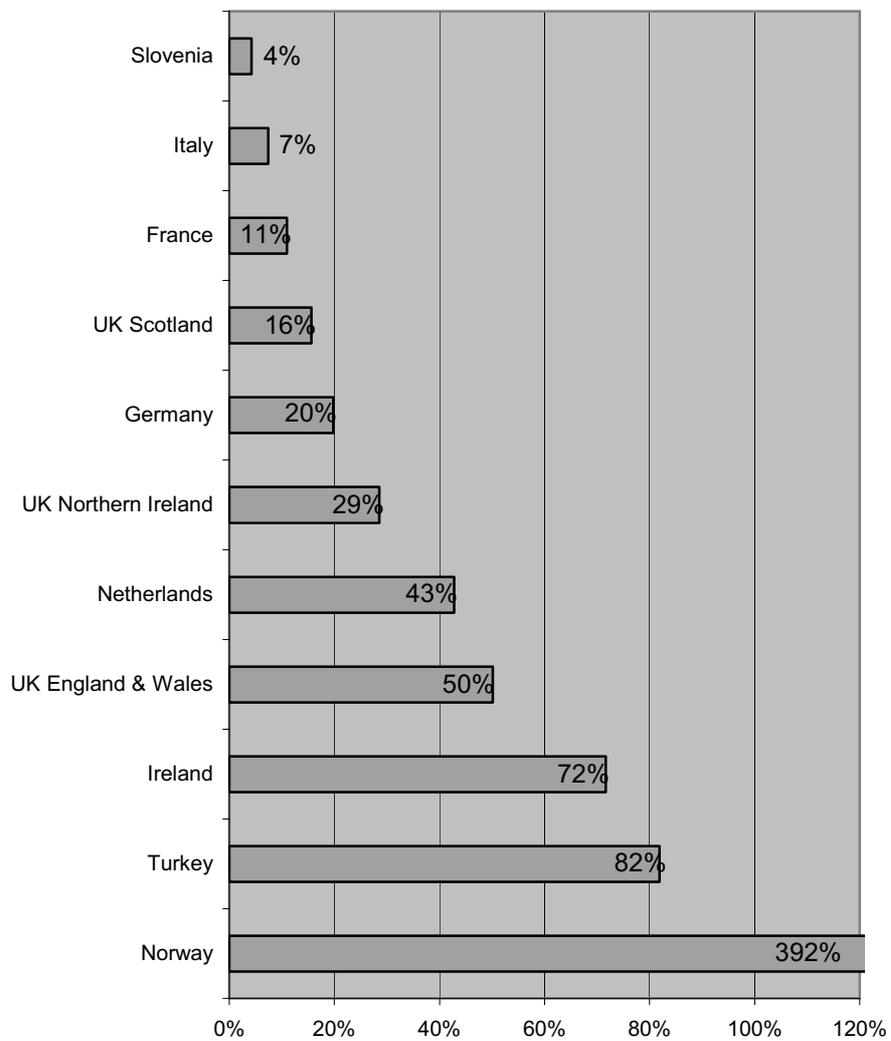
La représentation suivante semble aller en ce sens : elle présente le montant moyen alloué par affaire en pourcentage du salaire moyen brut mensuel (voir graphique 11 : montant moyen alloué par affaire en pourcentage du salaire moyen brut mensuel).



Le montant moyen alloué peut même être apprécié, en pourcentage du salaire moyen brut mensuel, selon la matière envisagée (matières pénales, graphique 12 ou autres que pénales, graphique 13).



Montant moyen alloué par affaire non pénale, en pourcentage du salaire moyen brut mensuel



B. À la charge de la juridiction

Le rendement social de l'accès à la justice repose en grande partie sur les juridictions. Parce qu'elles sont souvent le premier contact de l'individu avec l'institution judiciaire, l'incarnation de la justice en quelque sorte, leurs responsabilités dans les considérations d'accès à la justice dépasse largement la simple mise à disposition d'une liste d'avocats à jour. Beaucoup d'autres thèmes de réflexion témoignent de leur implication, comme l'accès à la juridiction, la participation effective des parties à l'audience, l'accès aux modes alternatifs de règlement des litiges, le délai et le coût raisonnable de l'accès à la justice, l'évaluation de la satisfaction du justiciable ...

1. L'accès à la juridiction

1.1. Accès à la juridiction et service d'accueil

Le premier contact de l'utilisateur avec la juridiction est souvent assumé par le service d'accueil de cette dernière. La première impression de l'utilisateur dépendra fortement de la manière dont il a été accueilli : le service d'accueil est-il permanent ? Une salle d'attente est-elle à la disposition des personnes convoquées ? Les convocations aux audiences se font-elles selon des modalités permettant d'éviter les attentes inutiles (rendez-vous à heures précises, tranches horaires, etc.) ? Ces questions revêtent une grande importance pratique pour l'utilisateur¹³⁵, souvent perdu et mal à l'aise, qui attend de la justice qu'elle le prenne en considération, lui accorde toute son attention.

Un certain nombre de juridictions, de leur propre initiative ou sur les recommandations de leur gouvernement, ont mis en place des services en ce sens.

Le Tribunal régional de Linz (Autriche) offre aux justiciables un guichet unique pour effectuer toute démarche ou obtenir toute information auprès du tribunal¹³⁶. En France, une « Charte Marianne » a été élaborée, permettant aux administrations et notamment aux juridictions de s'engager individuellement à mettre en place des conditions d'accueil *optimum* des usagers. Localement, chaque tribunal définit quels engagements il compte prendre vis-à-vis des usagers, ainsi que les modalités selon lesquelles il souhaite y parvenir¹³⁷.

1.2. Accès à la juridiction et nouvelles technologies

Aux fins de la présente étude, il s'avère intéressant de confronter :
- D'une part, le niveau général d'informatisation des juridictions, c'est-à-dire le développement que les nouvelles technologies permettent dans les « rapports internes » des tribunaux

- D'autre part, la disponibilité que les nouvelles technologies permettent aux tribunaux, c'est-à-dire les « rapports externes » des juridictions avec les usagers.

1.2.1. Les rapports internes des juridictions

À l'exception de la Serbie et de l'Arménie, le niveau général d'informatisation des tribunaux est reconnu dans tout le Conseil de l'Europe : 45 Etats membres ont déclaré avoir des facilités informatiques générales (Question 48). Au sein des tribunaux, les moyens de communication dédiés à un usage interne sont donc relativement fréquents : le questionnaire de la CEPEJ (question 49) proposait divers indices permettant de mesurer la prégnance de l'informatique sur le quotidien des juges et des greffes (traitement de texte, base de données électroniques de jurisprudence, dossiers électroniques, e-mails, connexion Internet) ou son soutien dans l'administration et la gestion de la juridiction (enregistrement des affaires, système d'information sur la gestion des tribunaux, système d'information financière). Outre le fait que l'informatisation des tribunaux peut faciliter certaines tâches administratives et permettre aux juges de se consacrer davantage au traitement des affaires, la confrontation des données recueillies avec celles relatives aux rapports externes des juridictions est éclairante sur l'accès à la justice.

1.2.2. Les rapports externes des juridictions

La même question (question 49) dégagait des critères permettant de mesurer la disponibilité des tribunaux envers les usagers (formulaires électroniques, site Internet, autres facilités de communication électronique).

1.2.3. Confrontations rapports internes/rapports externes

Une première approche, globale, laisse apparaître des tendances générales dans les réponses des correspondants nationaux. D'une part, les Etats membres ont davantage de difficultés à fournir des données précises concernant les rapports externes que les rapports internes de leurs juridictions (Voir Annexes 7).

D'autre part, les réponses des correspondants nationaux montrent que les juridictions ont davantage développé leurs rapports internes que leurs rapports externes (Voir Annexes 8).

Une seconde approche permet de mettre en évidence les décalages existant entre les rapports internes et les rapports externes des juridictions de chaque Etat. Pour y parvenir, les réponses des correspondants nationaux ont été codifiées.

À chaque fois que l'un des critères d'équipement proposés par la CEPEJ est satisfait dans la totalité des juridictions, il a été attribué un score de 4 à l'Etat ; pour chaque critère d'équipement satisfait dans plus de la moitié des

juridictions, il est attribué à l'Etat un score de 3 ; pour chaque critère d'équipement satisfait dans moins de la moitié des juridictions, le score attribué est de 2 ; il n'est que de 1, pour chaque critère d'équipement satisfait dans moins de 1/10^{ème} des juridictions. En définitive, les rapports internes des tribunaux étaient notés sur 32 (8 critères) et les rapports externes sur 12 (3 critères). Le détail de ces résultats est présenté en annexes 9.

Cette approche montre que certains Etats ont développé à la fois les rapports externes et internes de leurs juridictions (par exemple, l'Autriche obtient des scores de 31/32 (97%) et 12/12 (100%)), alors que d'autres ont privilégié l'aspect interne (par exemple, l'Estonie obtient des scores de 32/32 (100%) et de 4/12 (33%)) ou externe (par exemple, la République tchèque obtient 26/32 (81%) et 11/12 (97%)). Il est ainsi possible de mettre en évidence pour chaque Etat membre le décalage existant entre l'informatisation quotidienne au sein de la juridiction (rapport interne) et l'informatisation utilisé pour rendre la juridiction et le droit plus accessible aux usagers (rapport externe). Ces décalages ont été matérialisés sur la carte en annexe 10.

Les Etats accusant un retard dans le développement des rapports externes de leurs juridictions peuvent améliorer l'accès à la justice des usagers en donnant à leurs juridictions les moyens et les instructions nécessaires pour rendre disponibles formulaires, sites Internet et autres facilités de communication électronique¹³⁸. Il convient cependant de relativiser la plus-value des nouvelles technologies, principalement d'Internet, dans certains aspects de l'accès à la justice : l'apport d'Internet sur l'accès au droit connaît par exemple deux limites. D'une part, cet accès facilité ne concerne encore, dans certains Etats, que les catégories de population les plus aisées disposant des moyens de communication les plus modernes ; d'autre part, il est notable que les internautes ne parviennent pas toujours à se départir d'une certaine méfiance : la fiabilité des informations collectées en ligne fait très souvent l'objet d'un contrôle auprès d'un praticien du droit. À court terme, Internet pourrait néanmoins permettre de développer efficacement certains aspects pratiques de l'accès à la justice, tel que le renseignement direct des usagers sur l'état d'avancement de leur dossier, le fonctionnement d'une juridiction, *etc.*

1.3. Accès à la juridiction et personnes vulnérables

Les réponses des correspondants nationaux ne donnent que très peu d'informations sur l'accessibilité aux locaux des juridictions (question 23). Un seul Etat membre a apporté des précisions utiles sur ce point : à Malte, tous les bâtiments des tribunaux sont équipés de manière à être accessibles aux personnes affectées de déficience locomotrice. Il serait pourtant intéressant de savoir si les personnes présentant des difficultés locomotrices disposent d'emplacements réservés pour se garer, puis d'ascenseur, de rampe d'accès et de service d'accompagnement pour accéder aux salles d'audience. La collecte d'informations précises sur le niveau d'adaptation

des locaux des juridictions aux besoins des personnes handicapées serait très intéressante.

1.3.1. Les pratiques locales garantissant la participation effective des parties

Au niveau juridictionnel, les efforts visant à assurer la participation effective des personnes vulnérables sont le plus souvent d'ordre organisationnel (question 23). Il s'agit de pratiques de proximité destinées à assurer leur présence physique, la pleine connaissance et la jouissance de leur droits matériels et procéduraux.

1.3.1.1. Pratiques locales de convocation des parties

En Fédération de Russie, par exemple, la convocation des mineurs délinquants est effectuée par le biais de ses représentants légaux ou par le biais de l'institution sociale où le mineur est pris en charge. En cas d'arrestation de celui-ci, ses représentants légaux sont immédiatement informés et convoqués par la juridiction compétente. Leur participation, en plus de celle d'un avocat, est considérée comme indispensable à la sauvegarde des intérêts du mineur.

1.3.1.2. Pratiques locales d'accueil et d'information des victimes d'infraction.

En Estonie, la loi fait obligation aux juridictions de communiquer aux parties la liste des personnes pouvant leur fournir des informations juridiques¹³⁹.

En France, dès le dépôt d'une plainte, la victime se voit informée de l'existence d'associations locales pouvant l'accompagner dans ses démarches (aide à la constitution de partie civile, présence au cours du procès, etc.). En fonction des besoins, ces associations d'aide aux victimes sont susceptibles de faire appel à d'autres associations plus spécialisées, voire à des experts (traducteurs, psychologues s'exprimant dans la langue maternelle de la victime, etc.).

En Irlande, la Police nationale (*the Gardaí*) assure au niveau local un service de traduction et d'interprétariat gratuit pour les victimes d'infractions. Le dispositif d'information juridique au service des victimes est en effet perçu comme une composante essentielle de l'accessibilité aux juridictions. À ce titre, le *Court Witness Service* fournit aux victimes convoquées à l'audience les informations relatives aux procédures et à leur rôle dans le procès. Ce service est organisé dans les juridictions par des volontaires avec le soutien financier de la *Commission for the Support of Victims of Crime*. Lorsque la victime d'infraction est une personne étrangère, elle est dirigée par la police nationale (les *Gardaí*) vers le *Tourist Victim Assistance Service*, une entité chargée notamment d'interprétariat et d'assistance légale aux personnes

étrangères. Par ailleurs, pour assurer la tranquillité des victimes, un dispositif de suivi des délinquants sexuels est mis en place en Irlande au niveau des juridictions. Selon *the Sex Offenders Act, 2001*, toute personne condamnée pour atteinte à la liberté sexuelle d'autrui est tenue de notifier son nom et son adresse au commissariat de police (*Garda Síochána*) dans le délai de 7 jours après la date de sa condamnation. Tout changement ultérieur d'adresse doit être notifié aux *Gardaí* suivant la même procédure dans un délai de 7 jours.

En Islande, il existe un point d'accueil d'urgence pour les victimes de viol à *Landsspítali University Hospitals*. Le correspondant islandais a également signalé la création de maisons d'accueil pour les enfants victimes d'infraction. Des dispositifs semblables existent en Pologne pour les victimes de viol et de violences domestiques.

Au Luxembourg, en cas de violences domestiques, le Service d'aide aux victimes est d'office informé par le Parquet en vue de la prise en charge des victimes.

En Norvège, les victimes de violences domestiques bénéficient d'un service d'assistance juridique gratuite dans la juridiction de leur domicile.

En définitive, concernant les personnes vulnérables, l'accessibilité des juridictions peut être appréciée sous trois angles : l'accessibilité physique, l'accessibilité psychologique, l'accessibilité intellectuelle.

- L'accessibilité physique se rapporte à l'équipement des locaux visant à supprimer ou à atténuer les obstacles matériels à l'accès.

- L'accessibilité psychologique est liée à la capacité du personnel de la juridiction d'accueillir l'usager et de l'orienter selon ses besoins. En ce sens, le professionnalisme du personnel d'accueil, l'aptitude de celui-ci à gérer les situations de stress et à accueillir des personnes vulnérables jouent un rôle clef dans la dédramatisation de la démarche judiciaire.

- Enfin, l'accessibilité intellectuelle dépend des mécanismes assurant l'information et la compréhension par les usagers de leurs droits, de leur rôle procédural et du déroulement même de la procédure.

2. L'accès aux modes alternatifs de règlement des litiges

Plus qu'un procédé distinct de résolution des litiges, la médiation tend aujourd'hui en Europe à apparaître comme un complément du système traditionnel de la justice, agissant avec lui en interdépendance. L'émergence de cette idée annonce sans doute un accroissement du rôle de la médiation dans de nombreux Etats européens.

L'idée selon laquelle la médiation jouerait un rôle important dans l'accès à la justice n'est pas neuve : elle dépasse d'ailleurs largement les frontières de l'Europe¹⁴⁰.

Du point de vue qualitatif, la médiation permet souvent une meilleure prise en compte des besoins des usagers, notamment en matière pénale où la parole des victimes peut se trouver libérée¹⁴¹. Elle propose aussi l'accès à une approche nouvelle de règlement du différent, moins conflictuelle, s'efforçant d'apaiser les tensions après réparation du préjudice et de favoriser en matière pénale la resocialisation du délinquant¹⁴².

Du point de vue quantitatif, les résultats sont plus nuancés : si les médiations civile et familiale permettent un allègement de la charge de travail du système judiciaire, rendant le juge plus disponible, et par conséquent plus accessible, tel n'est peut être pas le cas de la médiation pénale¹⁴³ ; les spécialistes de certains Etats membres signalent cependant de très intéressants résultats en cette matière¹⁴⁴ et prédisent qu'à l'avenir l'effet bénéfique de la médiation sur l'administration de la justice ira grandissant¹⁴⁵.

Si la nature de la procédure de médiation est profitable à l'accès à la justice, l'accessibilité à la médiation est également en elle-même un critère d'accès à la justice¹⁴⁶. Il est donc particulièrement important qu'une fois sensibilisées au procédé, les autorités sociales ou judiciaires compétentes mettent en place de bonnes conditions d'accès et incitent les justiciables à la médiation. Le recours à la médiation ne devrait par exemple pas créer de risque de prescription pour l'utilisateur, y compris pour la victime en matière pénale : les juridictions devraient être en mesure de suspendre le délai de prescription durant la procédure de médiation¹⁴⁷. Un autre exemple de « bonne pratique » pourrait être d'obliger les justiciables concernés par certains types de litiges à envisager le recours à la médiation préalablement à l'action en justice¹⁴⁸. Cette obligation d'envisager la médiation est surtout déclinée dans les matières civile¹⁴⁹ et familiale¹⁵⁰, elle pourrait être développée à l'avenir en matière pénale¹⁵¹.

3. Le délai raisonnable de l'accès à la justice

Le traitement de l'affaire dans un délai raisonnable constitue l'une des garanties fondamentales de l'art. 6 de la Convention européenne des droits des droits de l'Homme¹⁵². Du point de vue de l'accès à la justice, la prévisibilité des délais et la fluidité des procédures sont des indicateurs déterminants de la rentabilité du système judiciaire et de l'image de celui-ci aux yeux de l'utilisateur¹⁵³.

Pour l'utilisateur s'appêtant à enclencher une procédure judiciaire, l'absence de prévisibilité dans les délais de traitement des affaires constitue un obstacle psychologique important qui peut, à elle seule, décourager sa démarche. Pour l'utilisateur ayant déjà entamé une procédure, l'allongement imprévu du délai de traitement est souvent synonyme d'alourdissement des coûts.

La durée excessive du traitement des affaires est donc le symptôme de failles dans la gestion des flux, visibles au niveau local. Pour cette raison, la

mise en place de systèmes repérant les affaires non traitées dans un délai acceptable et l'analyse des raisons de la durée excessive des procédures font l'objet d'attention particulière de la CEPEJ (questions 57-58 de la Grille révisée). Les informations recueillies par la CEPEJ sur ce sujet permettent de mesurer la capacité d'autodiagnostic des maillons du système judiciaire dans les Etats membres, concernant la longueur des procédures et les temps morts.

3.1. L'identification des affaires non traitées dans un délai acceptable

L'augmentation du nombre d'affaires en attente d'être jugées est une cause fréquente d'allongement des délais de procédures. Pour cette raison, les systèmes permettant de mesurer ces « stocks » constituent à ce jour un élément essentiel de suivi et d'évaluation du fonctionnement des tribunaux dans la plupart des Etats membres. Selon les données de la CEPEJ (question 57), en matière civile, 39 Etats sur 45 disposent d'un système permettant de mesurer le stock d'affaires en attente d'être jugées et de repérer les affaires non traitées dans un délai acceptable¹⁵⁴. En matière pénale, 39 Etats membres sur 44 disposent d'un tel système¹⁵⁵. En matière administrative, les proportions sont comparables : un système d'analyse des flux existe dans 34 Etats membres sur les 40 ayant répondu (question 57)¹⁵⁶. En définitive, 33 Etats membres disposent d'un tel système pour tous les types d'affaires énoncées¹⁵⁷, 5 Etats membres semblent réserver l'utilisation d'un tel système pour les affaires civiles et pénales (Autriche, Grèce, Italie, Malte, Norvège) et un seul Etat membre (Albanie) ne possède de tel système que pour les affaires civiles.

Dans plusieurs Etats membres, les systèmes de suivi au niveau local permettent d'identifier les affaires dont la durée excède le délai autorisé.

En Autriche, les affaires en attente de traitement sont enregistrées dans une base de données électronique permettant un suivi du statut de l'affaire sur toutes les étapes clefs de la procédure.

En Bosnie-Herzégovine, les tribunaux sont responsables du suivi de chaque nouvelle affaire sur une durée d'un an. Ce système permet également un repérage des affaires non traitées des années précédentes.

En Lituanie, le respect du délai raisonnable du traitement des affaires est contrôlé par le Président de l'instance supérieure. La procédure de contrôle peut être enclenchée soit par une plainte, soit dans le cadre d'inspections périodiques de l'activité de tribunaux. L'Administration nationale des tribunaux collecte et synthétise les informations relatives au nombre d'affaires en cours depuis plus de 6 mois, ainsi que les raisons de ces durées prolongées. Les conclusions de cette procédure de suivi sont soumises au Conseil national de la magistrature.

Aux Pays-Bas, la durée de traitement des affaires pénales est suivie par les services du parquet. Un système de suivi comparable pour les affaires civiles et administratives est assuré au niveau de chaque tribunal.

Au Portugal, le Haut conseil national de la justice est informé du nombre d'affaires en attente de jugement au travers d'inspections sur l'activité des juges et des tribunaux ainsi qu'au travers des plaintes déposées par les usagers.

Afin de permettre le suivi d'une affaire déterminée du moment de son premier enregistrement jusqu'à la fin de la procédure devant la dernière instance de recours, les systèmes statistiques existantes dans différentes juridictions doivent être compatibles et permettre l'échange et la centralisation des données. En ce sens, l'exemple de la Roumanie présente un intérêt indéniable. La réforme du système statistique en cours dans cet Etat membre prévoit la centralisation du recueil des données. Ainsi, chaque affaire enregistrée à partir du second semestre de l'année 2006 se verra attribuer une matricule unique. Ce système permettra de « tracer » l'affaire d'une juridiction à l'autre, à tous les niveaux de la procédure et de constituer ainsi une base de données fiable sur la durée des procédures.

3.2. L'analyse des causes de retards dans les procédures

L'information sur la longueur des procédures est particulièrement utile lorsqu'elle permet d'analyser les facteurs de retard. Seuls 18 Etats membres, sur les 44 ayant répondu à la question 58, disposent d'une méthode d'analyse des temps morts de leurs procédures¹⁵⁸. Il faut donc en conclure que sur l'ensemble des Etats membres ayant la capacité d'identifier les affaires non traités dans un délai imparti (c'est-à-dire 39 Etats, voir question 57), seuls 18 Etats sont à même d'analyser les causes de ces retards.

Les précisions apportées par les Etats membres fournissent cependant quelques exemples de « bonnes pratiques » pouvant être prises en compte par les Etats n'ayant pas encore adopté cette démarche. Dans la plupart des cas, l'analyse des temps morts fait partie intégrante des procédures de suivi et d'évaluation des tribunaux (Albanie, Finlande, Irlande, Lituanie, Turquie, etc.). En Albanie, il existe, pour les affaires civiles et administratives, un système d'évaluation du travail des juges, comprenant l'estimation du temps de traitement des affaires. Un dispositif semblable d'autocontrôle du corps judiciaire et d'analyse des données statistiques existe en Finlande et en Irlande, concernant cette fois tout type d'affaires.

La tendance actuelle est de numériser les données concernant les temps morts au sein des juridictions et de les analyser par le biais de logiciels électroniques (voir par exemple, l'Espagne, la Hongrie et la Fédération de Russie).

4. L'évaluation de la satisfaction du justiciable

Indéniablement, l'image du système judiciaire contribue à établir les standards d'une justice de qualité. L'évolution de l'institution, dont la responsabilité démocratique prend au fil des années une part croissante en Europe, ne permet plus de négliger l'opinion publique dans le cadre d'une réflexion sur la qualité de l'accès à la justice. Cet indicateur peut en effet s'avérer précieux pour les Etats membres, à condition toutefois de concentrer les recherches, non sur les finalités du système judiciaire telles qu'elles sont souhaitées par un échantillon représentatif de la population, mais de manière plus restrictive, sur la qualité que les usagers reconnaissent aux procédures et à l'institution. En effet, les enjeux modernes relatifs à l'accès à la justice tournent presque exclusivement autour de la capacité du système de rendre les usagers « acteurs » de leurs procès : le principe même d'une enquête mettant en évidence la confiance et la satisfaction des individus au regard de l'accès à la justice suppose que ceux-ci aient eu recours à elle dans un passé plus ou moins récent.

Sur les 45 Etats ayant répondu (question 29), seuls 25 affirment avoir mis en place des enquêtes auprès des usagers ou des professions juridiques (juges, avocats, fonctionnaires, etc.) pour mesurer leur confiance dans la justice et leur degré de satisfaction par rapport au service rendu (pour une présentation générale des données, prière de se reporter au tableau 19 du rapport « Systèmes judiciaires européens – Edition 2006 »). Ce chiffre, qui témoigne déjà d'une proportion peu élevée, semble même devoir être revu à la baisse : l'étude des références transmises par les correspondants nationaux atteste en effet de certaines confusions : certaines des enquêtes semblent en fait concerner l'ensemble de la population et non pas seulement les usagers et les professions juridiques (tel est par exemple le cas des références transmises par la Lituanie, la Slovénie et l'UK-Ecosse)¹⁵⁹.

Le champ de recherche des études consacrées à la satisfaction des usagers peut être national ou limité à un ou plusieurs tribunaux. Si les références transmises semblent montrer que les enquêtes nationales concernent surtout la satisfaction de l'ensemble de la population, les Etats mettant en place des enquêtes au niveau des tribunaux interrogent davantage les usagers. Ces enquêtes paraissent aussi connues que les enquêtes nationales (le même nombre d'Etats, 18 Etats à chaque fois, les pratiquent), mais elles sont également moins systématiques (6 Etats sur 18 pratiquent des enquêtes systématiques au niveau des tribunaux, contre une proportion de 10 Etats sur 18 qui pratiquent des enquêtes nationales systématiques). La sphère s'avère bien sûr utile mais interdit sans doute toute extrapolation nationale. En définitive, il apparaît que la marge de manœuvre est encore grande pour mettre en place des sondages systématiques concernant les usagers au niveau des tribunaux dans tous les Etats membres.

La comparaison des données envoyées par les correspondants nationaux mérite évidemment la plus grande prudence. D'un Etat à un autre, les

questions posées et les systèmes d'évaluation retenus pour mesurer le degré de satisfaction diffèrent : les résultats ne sont donc, à proprement parler, pas comparables.

Pour autant, ces résultats montrent que, sous différentes formes, l'accessibilité compte au nombre des critères « phares » de qualité de la justice avec le plus souvent l'impartialité, l'indépendance, la rapidité et la compétence. Si l'impartialité, l'indépendance et la compétence semblent être des critères intimement liés à la « responsabilité démocratique de la justice »¹⁶⁰, en revanche, les critères d'accessibilité et de rapidité renvoient au moins autant la justice à son rôle de service public devant trancher avec efficacité un flux plus ou moins important de litiges. Sur cette base, nos données nous permettent de proposer aux Etats membres quatre axes de satisfaction de l'accès à la justice pouvant leur servir pour élaborer des études concernant l'accès à la justice¹⁶¹ :

4.1. Premier axe de satisfaction : le justiciable doit se sentir acteur de la procédure.

L'accès à la justice n'est pas perçu de la même manière selon que l'individu subisse la justice (une justice dont les lenteurs et le jargon le dépossèdent d'une participation effective) ou qu'il se sente rationnellement guidé par elle vers la résolution de son problème (institution à son service le traitant avec considération).

4.1.1. Se sentir acteur de la procédure : satisfaction de l'intérêt privé

Montrer à l'individu que son affaire sera traitée avec le respect et l'attention nécessaire contribue à désamorcer une partie des tensions (satisfaction de l'intérêt privé de l'individu).

- Le justiciable est-il satisfait de l'accueil téléphonique de la juridiction ?
- Le justiciable est-il satisfait des modalités d'accès à la juridiction ?
- Le justiciable est-il satisfait de l'accueil de la juridiction ?
- La juridiction a-t-elle mis en place un guichet unique pour faciliter toutes les démarches du justiciable ?
- Le justiciable est-il convoqué à l'audience pour un horaire précis ? Celui-ci est-il respecté ?
- Le justiciable est-il satisfait des modalités d'accès à la salle d'audience (par exemple, signalétique du tribunal) ?
- Le justiciable trouve-t-il la salle d'audience adaptée à la nature de son affaire ?
- Le justiciable est-il satisfait du déroulement de l'audience ?
- Le justiciable est-il satisfait de la qualité des locaux de la juridiction ?

4.1.2. Se sentir acteur de la procédure : satisfaction de l'intérêt social

Témoigner à l'individu respect et dignité lorsqu'il vient au contact de la Justice le convainc que l'institution judiciaire ne cherche pas seulement à atteindre un objectif chiffré mais qu'elle s'astreint également, pour le satisfaire, à des objectifs qualitatifs (satisfaction de l'intérêt social de l'individu).

- Le justiciable a-t-il eu le sentiment d'avoir été traité avec humanité (respect de sa dignité et/ou de son intimité) ?
- Le justiciable a-t-il été impressionné ou inquiet par les premiers contacts directs qu'il a eus avec la juridiction ?
- Le justiciable a-t-il pu s'exprimer devant le juge de manière satisfaisante (y compris hors la présence de l'autre partie pour certaines affaires sensibles comme le divorce) ?
- Le justiciable a-t-il eu le sentiment que la justice savait s'adapter aux cas individuels ?
- Le justiciable a-t-il facilement eu accès au juge responsable de son affaire ?
- Le justiciable a-t-il perçu la justice comme un service public au service des usagers ?

4.2. Deuxième axe de satisfaction : le justiciable doit sentir qu'il est un acteur « averti » de la procédure.

Pour le justiciable, gagner le procès n'est qu'un des facteurs qui influencera l'image qu'il retiendra de la justice. Si les codes de la justice lui restent hermétiques, que son formalisme lui semble constamment étrange, qu'il ne comprend pas réellement le rôle de chacun et qu'il ne mesure pas de manière éclairée l'opportunité des actions qu'il entreprend, alors les droits, les voies qui s'offrent à lui restent sources de défiance et d'incertitude. En définitive, le degré de compréhension qu'il aura atteint lui permettra de mieux endosser son rôle d'acteur, de mieux assumer son parcours judiciaire, et cela dès la phase initiale d'accès à la justice.

- Le justiciable est-il suffisamment renseigné sur l'existence des différents types de procédure (y compris modes alternatifs de règlement des litiges) ?
- Le justiciable est-il suffisamment renseigné sur le déroulement des différents types de procédure ?
- Le justiciable est-il suffisamment renseigné sur le rôle de chacun dans la procédure ?
- Le justiciable est-il suffisamment renseigné sur les délais prévisibles ?
- Le justiciable est-il suffisamment renseigné sur l'état d'avancement de sa procédure ?
- Le justiciable a-t-il facilement accès à son dossier ?

- Le personnel de l'accueil de la juridiction est-il parfois sollicité par des justiciables qui cherchent un conseil juridique relevant normalement de la compétence de l'avocat ?
- Les avocats sont-ils parfois sollicités par des justiciables croisés dans la juridiction qui désirent un renseignement pratique relevant normalement de la compétence de l'accueil ?
- Les avocats ont-ils le sentiment que la justice est trop hermétique à leurs clients ?

4.3. Troisième axe de satisfaction : Si nécessaire, le justiciable doit sentir qu'il est un acteur dont la fragilité est prise en considération.

- Le justiciable se voit-il proposer, dans le cadre des affaires sensibles, un accompagnement psychologique dès qu'il se présente à la juridiction ?
- La juridiction veille-t-elle, dans le cadre des affaires sensibles, à adapter les lieux au bon déroulement de l'audience ou de l'audition ?
- La juridiction prend-t-elle en considération la condition des catégories vulnérables comme les mineurs victimes ou témoins d'infraction, les personnes handicapés (rampe d'accès, ascenseur, plaquette en Braille, etc.), les personnes âgées, les victimes de violences sexuelles ou domestiques, etc. ?
- L'aide judiciaire est-elle perçue, par le justiciable et/ou par le juge, comme l'équivalent d'une défense de moindre qualité ?

4.4. Quatrième axe de satisfaction : le justiciable doit sentir qu'il est un acteur dont les critiques comptent.

Les critiques pertinentes du justiciable doivent être recueillies et prises en compte. Le juge devrait d'ailleurs être informé des appréciations positives ou négatives que suscite sa pratique professionnelle. Pour cette raison, si nécessaire, les critiques doivent pouvoir être formulées de façon à ne pas susciter de conflit avec le juge en charge de l'affaire du justiciable.

- L'idée que le justiciable avait de l'accès à la justice, avant d'entrer en contact avec la justice, était-elle conforme à la réalité ? Dans quelle direction cette idée a-t-elle évoluée ?
- Le justiciable est-il satisfait du guichet d'accueil de la juridiction (courtoisie, respect, prise en considération, compréhension, compétence, efficacité, clarté, etc.) ?
- Le justiciable est-il satisfait du juge qui l'a reçu (honnêteté, courtoisie, respect, prise en considération, compréhension, impartialité, compétence, efficacité, clarté, etc.) ?

Ces axes et leurs développements ne constituent sans doute qu'un aperçu des questions pouvant servir de base aux enquêtes de satisfaction des usagers sur l'accès à la justice. Il conviendrait notamment d'y inclure certaines questions relatives à l'aide judiciaire, selon les spécificités d'octroi

et les montants propres à chaque Etat membre. Le moment où les usagers sont sondés présentent également une grande importance, le résultat du procès ayant tendance à influencer sur l'appréciation portée à l'institution par le justiciable ; les questions propres à l'accès semblent, le plus souvent, pouvoir être posées avant la résolution du litige.

C. À la charge du juge

1. L'information sur les procédures

Un seul Etat membre a précisé l'influence du juge dans l'information des parties sur les procédures (indirectement, par le biais de la question 23). Il s'agit de la France où le mineur délinquant, les parents, le tuteur, la personne qui a la garde de l'enfant sont tenus informés par le juge d'instruction ou le juge des enfants de l'évolution de la procédure¹⁶². Cette démarche n'a cependant rien d'exceptionnelle et de nombreux autres Etats la pratique sans doute.

Le juge peut également être amené à jouer, plus rarement, un rôle pédagogique auprès d'individus n'ayant pas *a priori* de besoin immédiat d'information sur les procédures : dans le cadre de l'édification des citoyens, il peut être amené à rencontrer des élèves pour leur expliquer les rouages de la justice, voire à les accueillir dans le cadre de ses audiences.

Les juges ont également un rôle important à jouer dans le développement de la médiation. Ils devraient être habilités à organiser des séances d'information sur la médiation et, le cas échéant, avoir l'obligation d'inviter les parties en litiges à s'adresser à la médiation¹⁶³.

2. L'adaptation des procédures

2.1. L'adaptation préventive des procédures

En Bosnie-Herzégovine, le juge peut placer l'enfant victime ou témoin d'infraction dans une « maison sûre », afin de garantir sa sécurité.

La législation espagnole¹⁶⁴ permet au juge de prendre des mesures de caractère préventif dans le cas de violences domestiques (*i.e.* éviction du défendeur du domicile conjugal¹⁶⁵).

La législation française donne au procureur de la République, au juge d'instruction, au juge des libertés et de la détention et au juge de l'application des peines le pouvoir d'interdire à l'auteur des faits de résider au domicile conjugal, de paraître dans ce domicile ou dans ses abords immédiats. Cette mesure peut être accompagnée d'une prise en charge sanitaire, sociale ou psychologique.

En cas de violences domestiques, la législation irlandaise donne au juge la possibilité de prononcer une injonction « de cesser la violence (*Safety*

Order) ou de quitter le domicile conjugal (*Barring Order*) ». Le juge peut même adopter des mesures provisoires avant l'audience (*immediate Protection order*) si la gravité de la situation le justifie.

Au Luxembourg, le juge dispose de la faculté d'expulser du domicile l'auteur des violences domestiques et de lui appliquer une interdiction *pro tempore* de retour.

2.2. L'adaptation du cadre des procédures

En Fédération de Russie, si l'audition d'un enfant de moins de 14 ans doit obligatoirement se tenir en présence d'un pédagogue spécialisé, l'audition d'un mineur de plus de 14 ans ne nécessite plus cette intervention, sauf décision contraire du juge. Les conditions de vie et d'éducation du mineur, son niveau de développement mental, sa personnalité et l'influence de son entourage font l'objet d'une attention particulière lors de la prise de cette décision. Le juge peut même convoquer les représentants légaux du mineur de plus de 14 ans, s'il estime leur participation nécessaire.

Un mineur participant au procès peut être retiré de l'audience lorsque sont évoqués des circonstances ou arguments pouvant avoir une influence nuisible sur sa personne (Fédération de Russie, Irlande¹⁶⁶).

En Islande, il existe un projet pilote de « justice restauratrice » pour les mineurs délinquants dans la communauté de Grafarvogur. Un projet semblable de justice alternative pour les mineurs est mis en place en Irlande¹⁶⁷.

3. Le coût des procédures

Le coût des procédures compte bien sûr pour une part importante dans l'accès à la justice et le comportement du juge est à cet égard important. Ainsi que le souligne le groupe de travail de la CEPEJ sur la qualité de la justice (CEPEJ-GT-QUAL)¹⁶⁸, chaque juge devrait s'interroger sur sa pratique : prend-t-il en compte le coût des procédures pour les parties en limitant les actes qu'il ordonne (expertise, consignation, etc.) ? Prend-t-il en compte le coût des procédures pour les parties en donnant la priorité aux affaires qui ont une conséquence directe sur les ressources des parties (licenciement, pension alimentaires, etc.) ?

4. La qualité des débats

Le juge est bien sûr primordial pour la qualité des débats : il en conduit bien souvent le déroulement et doit en assurer l'audibilité et la compréhension.

4.1. Le déroulement des débats

Les attributions du juge concernant le déroulement des débats doivent lui permettre de neutraliser certaines animosités des justiciables : un

comportement attentif à certaines questions organisationnelles peuvent renforcer le sentiment du justiciable d'être pris en considération.

Le juge devrait notamment inviter systématiquement les personnes présentes à l'audience à faire connaître les motifs qui justifieraient une priorité de passage ou des modalités particulières d'audition (comme par exemple, le fait de ne pas supporter la station debout). Il devrait également convoquer les justiciables à des audiences respectant des horaires précis : les usagers supportent très difficilement d'être tous convoqués à la même heure et de devoir attendre de longues heures que soit appelée leur affaire selon un ordre de passage qui leur est obscur.

4.2. L'audibilité des débats

Afin de s'assurer que les droits des parties sont respectés, mais également pour établir avec le justiciable le lien social qui faisait défaut, le juge doit s'assurer que la parole de la justice est audible. Il ne s'agit pas seulement de mener l'audience dans une salle adaptée à l'affaire, pourvue le cas échéant des équipements nécessaires, mais plus simplement de s'assurer que le justiciable saisisse effectivement la langue de la procédure, et surtout que les termes employés sont issus d'un langage intelligible par les parties. Les Etats membres devraient être invités à développer une formation des juges en ce sens.

4.3. La compréhension des débats

Le juge, parce qu'il préside les débats, est en grande partie responsable de leur pertinence. Sa connaissance du dossier doit lui servir de guide pour donner aux justiciables le moyen de faire valoir leurs arguments, d'avoir le sentiment qu'ils ont pu venir s'exprimer devant la justice et que celle-ci les a écoutés. Le rôle du juge dans l'accès à la justice va cependant au-delà, car la justice doit pouvoir atteindre l'utilisateur, et celui-ci doit être mis en situation de comprendre l'action et la solution du litige : l'accès à la justice serait vidé de sa substance si aucun effort n'était entrepris pour faire comprendre et accepter, autant que possible, la solution du litige.

Les juges devraient notamment être formés pour savoir donner aux parties des explications élémentaires sur le litige ; dans toute affaire, un temps particulier devrait être consacré à ces explications. Durant la procédure, les parties doivent être invitées par le juge, chaque fois que cela est possible, à demander des explications. La motivation des décisions et, en matière pénale, la motivation des peines prononcées doivent prendre en compte la nécessité de les faire, autant que possible, comprendre et accepter.

TROISIEME PARTIE : LE RENDEMENT PRIVE DE L'ACCES A LA JUSTICE

A. À la charge directe de l'utilisateur

1. Les frais de procédure classique

Le fait d'entamer une action judiciaire ou d'être attiré en justice entraîne bien entendu le devoir d'en assumer les frais. Du point de vue de l'accès à la justice, la gestion de la charge financière incombant à l'utilisateur présente un intérêt particulier : la proportion du financement privé détermine, d'une part, l'accessibilité des services judiciaires, et d'autre part, le degré de judiciarisation de la société.

Certes, le coût privé de la justice est déterminé par un éventail de facteurs dont certains sont inhérents au caractère même des mécanismes judiciaires. Le rôle des parties dans le procès en est un parfait exemple. Le système accusatoire accorde aux parties le rôle décisif dans le processus d'établissement des faits et leur impose la charge des frais qui en découlent. Les parties, naturellement intéressées dans le résultat des débats, sont sans doute prêtes à investir plus de moyens dans une action procédurale que ne l'est, dans le système inquisitoire, le juge chargé d'accomplir la même action mais qui doit répartir entre différentes affaires la masse des fonds publics à sa disposition. Ainsi, le système accusatoire se prêterait peut être plus à une «privatisation» de justice, caractérisée par un grand investissement privé (financier et non financier) dans le déroulement du procès.

Pourtant, une fois mises à part les particularités du système, le coût privé de la justice reste un instrument de mesure universel permettant d'apprécier l'accessibilité financière de la justice pour tous les usagers.

L'accessibilité financière des services judiciaires peut être estimée sous le prisme de plusieurs critères, dont la transparence et la possibilité de mutualisation des risques judiciaires. C'est à la lumière de ces critères que nous nous proposons d'étudier successivement la composition des frais de justice puis leurs modes de remboursement.

1.1. La composition des frais de justice (fee structure)

Le principe de transparence exige que les informations sur la composition des frais de justice soient accessibles et lisibles pour éviter les éléments contingents.

Le Rapport de la CEPEJ ne contient pas d'information sur la composition des frais de justice dans les Etats membres, la Grille révisée ne contenant aucune question spécifique à ce sujet.

Les composantes les plus évidentes des frais de justice sont sans doute les frais d'engagement de la procédure et les frais de conseil.

1.1.1. Les frais d'engagement de la procédure

1.1.1.1. La règle générale concernant le paiement à l'engagement de la procédure

En matière civile et administrative, l'engagement de la procédure devant une juridiction de droit commun est souvent conditionné au paiement d'une taxe ou de frais judiciaires. Cette pratique est adoptée par tous les Etats membres, à l'exception de la France, de l'Espagne et du Luxembourg (question 17).

En matière pénale, la tendance est inversée. Seuls 10 Etats imposent à l'usager des juridictions pénales le paiement d'une taxe à l'engagement de la procédure¹⁶⁹. Dans les 37 Etats membres restants¹⁷⁰, l'intérêt public du contentieux pénal justifie sans doute la gratuité de l'engagement de la procédure.

Ces constats doivent pourtant être nuancés. Le tableau suivant montre qu'une grande proportion d'Etats membres a prévu des exceptions à la règle du paiement à l'engagement de la procédure (question 17).

Tableau 11 : règle du paiement à l'engagement de la procédure :

Nombre d'Etats Matière	Nombre d'Etats imposant un paiement à l'engagement de la procédure		Nombre d'Etats n'imposant aucun paiement à l'engagement de la procédure	
	en règle absolue	en règle générale, pourvue d'exceptions	en règle absolue	en règle générale, pourvue d'exceptions
En matière pénale	3	7	9	28
En matière autre que pénale	9	35	0	3

1.1.1.2. Les exceptions au paiement à l'engagement de la procédure

Les exceptions faites au paiement à l'engagement de la procédure permettent d'alléger le coût privé de la justice et d'ôter, par conséquent, une des barrières financières de l'accès à la justice. Les précisions apportées par les Etats membres à la question 17 indiquent que ces exceptions visent surtout les personnes les plus démunies. Dans certains Etats membres, l'exemption du paiement à l'engagement de la procédure constitue une part intégrante des programmes d'aide judiciaire. Tel est notamment le cas en Allemagne¹⁷¹, en Andorre, au Danemark, en Estonie, en Géorgie, au Liechtenstein, à Monaco, en Norvège¹⁷², en République tchèque, en

Slovénie¹⁷³ et en Turquie. D'autres Etats accordent cette exemption aux plaideurs dont les moyens financiers sont insuffisants, indépendamment du fait qu'ils bénéficient ou non de l'aide judiciaire (Grèce, Hongrie, Pays-Bas, Pologne). En Pologne, le tribunal peut accorder l'exemption de frais d'enregistrement de dossier aux usagers ayant de faibles revenus et des personnes à charge¹⁷⁴. Aux Pays-Bas, en matières civile et administrative, le montant de la taxe à l'engagement de la procédure est divisé par deux, si les revenus de l'usager sont insuffisants¹⁷⁵. La décision d'appliquer ou non l'exemption est alors laissée à la discrétion du juge qui appréciera l'admissibilité et la pertinence de la requête.

Par ailleurs, l'exemption totale ou partielle du paiement à l'engagement de la procédure peut avoir un caractère légal. Son application est alors automatique. Un tel privilège est souvent très encadré et réservé aux types de litiges déterminés et/ou aux catégories particulières de plaideurs.

1) L'exemption réservée à des catégories particulières de litiges

Les données recueillies montrent une tendance des législations nationales à supprimer le paiement des taxes judiciaires pour certains types de litiges dont les particularités exigent une accessibilité prioritaire.

Tout d'abord, ce sont les litiges d'ordre public dont les parties n'ont pas la libre disposition de leurs droits : les litiges intéressant le droit de la famille et les créances alimentaires (Arménie, Azerbaïdjan, Croatie, Irlande¹⁷⁶) ; les litiges concernant la réparation d'un dommage corporel (Fédération de Russie, Roumanie) ; les actions en réparation d'un préjudice causé par la pollution de l'environnement ou par l'utilisation irrationnelle de ressources naturelles (Moldavie) ; les actions en dédommagement pour la violation des art. 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme (Roumanie) ; les actions publiques portées par le Procureur devant les juridictions civiles (Turquie).

Ensuite, ce sont les litiges impliquant les parties dont la puissance et/ou les moyens économiques sont manifestement inégaux : les litiges intéressant le droit du travail (Croatie), les actions en contestation de sanctions administratives (Fédération de Russie, Lituanie, Suède), les litiges de consommation (Portugal), les litiges concernant les baux d'habitation (Irlande) ou les baux ruraux (Italie), les actions en réclamation de pensions de retraite impayées (Lituanie). L'exemption du paiement à l'engagement de la procédure bénéficie alors à la partie « faible » pour faciliter sa démarche judiciaire en cas de violation de ses droits.

Enfin, dans certains Etats membres, le souci de protection des droits d'auteur a poussé le législateur à admettre l'exemption des taxes judiciaires pour les litiges relatives à la propriété intellectuelle (Moldavie).

2) L'exemption réservée à des catégories particulières de plaideurs

L'analyse des données a permis de relever l'existence, dans la majorité des Etats membres, de dispositions législatives exemptant certaines catégories d'utilisateurs du paiement de taxes à l'engagement d'une procédure. Dans la plupart des cas, ce privilège légal vise les personnes dont le statut et les besoins justifient un accès privilégié aux services judiciaires. Souvent, ces mesures législatives font partie d'une politique générale plus large de protection des personnes vulnérables ou économiquement faibles.

Ainsi, l'exemption peut bénéficier aux personnes souffrant d'un handicap physique ou mental (Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Moldavie, Portugal), aux créanciers d'obligations alimentaires (Arménie, Azerbaïdjan), aux consommateurs (Azerbaïdjan, Roumanie), aux organisations ou aux groupements d'intérêt public (Moldavie, Portugal), voire aux personnes appartenant au contingent militaire (Turquie).

La législation de Bosnie-Herzégovine permet de prendre en charge les taxes judiciaires payables par un plaideur étranger, si cette mesure est prévue par un traité bilatéral et/ou appliquée réciproquement par l'Etat étranger aux ressortissants de l'Etat du for.

1.1.2. Les frais de conseil

La question de frais de conseil reposant directement sur l'utilisateur ne fait pas l'objet d'étude approfondie dans le Rapport 2006 de la CEPEJ¹⁷⁷. La Grille révisée pour l'évaluation des systèmes judiciaires ne contient que deux questions se rapportant à ce sujet : la question 94 concernant la transparence des honoraires prévisibles d'avocat, et la question 94 relative à la réglementation des honoraires. Néanmoins, les données recueillies par la CEPEJ permettent de relever les points auxquels l'utilisateur reste économiquement le plus sensible : la transparence et la prévisibilité des frais d'avocat. Partant de ces deux critères, il nous est apparu utile d'étudier de plus près les deux questions qui échappent à l'heure actuelle au champ de la Grille révisée : à savoir, l'exigence d'avancer les frais d'avocats et la possibilité de frais contingents.

1.1.2.1. Avances et provisions

L'exigence d'avancer les frais d'avocat nécessite de la part de l'utilisateur une mobilisation immédiate de moyens financiers. Facteur de pression économique, le financement des frais d'avocat *ex ante* puis au fur et à mesure de l'accomplissement de son travail tend à responsabiliser les utilisateurs dans leur démarche judiciaire et aide à éviter les actions peu pertinentes.

Les données recueillies par la CEPEJ n'apportent pas de renseignements pour appuyer ou démentir ce constat : les modalités de financement des frais d'avocat ne font l'objet d'aucune question de la grille révisée.

Pourtant, les recherches comparées montrent que l'exigence d'avancer les frais d'avocat emporte l'adhésion de plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe. En Allemagne, par exemple, la loi autorise les avocats à réclamer une avance de frais et à refuser l'accomplissement du service juridique si le paiement n'a pas été effectué dans un délai raisonnable¹⁷⁸. En Belgique, les avocats demandent régulièrement des avances sous forme de « provisions sur honoraires et frais ». Il est même recommandé aux avocats de réclamer régulièrement à leurs clients des provisions, afin de leur faire prendre conscience de l'ampleur du travail déjà accompli ou restant à accomplir et de leur fournir à cette occasion une information sur le coût d'intervention de l'avocat¹⁷⁹. En Italie, le client avance les frais au fur et à mesure de l'accomplissement des tâches par l'avocat, afin de financer les dépenses nécessaires et de rémunérer le travail déjà réalisé¹⁸⁰. Dans ces Etats membres, l'exigence d'avancer les frais d'avocat ne semble pas compromettre l'accès de l'utilisateur aux services juridiques, puisqu'en cas de gain du procès, les frais d'avocat peuvent être remboursés par la partie perdante dans les limites établies par la législation¹⁸¹. Une réglementation semblable existe en Grèce¹⁸², en Pologne¹⁸³, aux Pays-Bas¹⁸⁴ et en Suède¹⁸⁵.

La question de l'avance et des provisions sur les frais d'avocat mérite une attention particulière puisqu'elle épouse les problèmes de prévisibilité et de transparence des frais. En ce qui concerne la prévisibilité, le système de tarification devrait permettre à l'utilisateur d'apprécier le montant d'investissement nécessaire pour chaque intervention de son conseil. La transparence exige quant à elle que l'utilisateur puisse, avant le paiement de chaque provision, avoir le compte-rendu des prestations accomplies et restant à accomplir.

1.1.2.2. Frais contingents

Le problème de transparence et de prévisibilité des frais d'avocat rejoint la question des frais contingents.

Notre étude a relevé que la transparence des honoraires d'avocat ne constitue pas encore un acquis commun au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe. L'accès facile aux informations sur les tarifs en vigueur n'est garanti que dans 29 Etats membres (sur les 45 Etats ayant répondu à la question 94). Cela signifie que près d'un tiers des Etats du Conseil de l'Europe laisse reposer sur l'utilisateur les risques découlant du manque de transparence tarifaire. Dans ces Etats, l'aléa financier peut compromettre l'accès des personnes les plus démunies au conseil professionnel et, par extension, à la justice. Par ailleurs, le manque de transparence peut probablement peser sur les affaires transfrontières, décourageant les usagers étrangers de recourir aux services juridiques du pays du for.

Toutefois, l'accès libre et facile aux informations sur les frais et honoraires d'avocats ne constitue pas, lui seul, une garantie suffisante. Encore faut-il

que l'usager puisse estimer la totalité des frais de conseil jusqu'à l'aboutissement de la procédure.

La majorité des systèmes juridiques européens condamne les frais contingents dans la pratique juridique. Les frais et honoraires imprévus et les pactes *quota litis* sont interdits par la loi en Allemagne¹⁸⁶ et en Italie¹⁸⁷. Mais la rigueur de cette interdiction ne fait pas l'unanimité et semble remise en cause par de nombreuses exceptions.

Des recherches comparées semblent établir que la pratique des frais contingents existe et peut se manifester sous différentes formes.

D'une part, certains Etats autorisent formellement les pactes *quota litis*, c'est-à-dire les accords « sur une quote-part du procès », fixant par avance le montant de la rémunération de l'avocat en fonction du résultat de procès (par exemple, en prévoyant que ses honoraires s'élèveront à une fraction de l'indemnité accordée par le juge). Tel est notamment le cas en Grèce¹⁸⁸ et en Pologne¹⁸⁹, où la législation les autorise expressément. En cas de gain de cause, le montant de quote-part peut atteindre, dans ces Etats, jusqu'à 20% de la somme disputée.

D'autre part, les frais contingents peuvent se présenter sous forme de prime au résultat, versée à l'avocat en cas de gain du procès. Cette pratique conduit souvent à l'instauration d'une double échelle d'honoraires : l'une applicable si le procès est gagné, l'autre applicable si le procès est perdu. Tel est le cas aux Pays-Bas. En Belgique, s'il a averti préalablement le client d'une telle éventualité¹⁹⁰, l'avocat peut réclamer des honoraires supplémentaires en fonction du résultat obtenu, et cela malgré l'obligation qui lui est faite de rendre prévisible *ex ante* le montant des honoraires, des frais et des débours portés à la charge du client¹⁹¹.

Les frais contingents engendrent donc pour l'usager un risque d'imprévisibilité des frais. Ils sont également susceptibles de générer des conflits d'intérêts contraires à la déontologie professionnelle puisque l'intérêt financier pourrait inciter l'avocat à n'accepter prioritairement que les affaires ayant le plus de chances d'être gagnées. Ces deux raisons mettent en évidence des barrières psychologique, financière et morale à l'accès à la justice.

1.2. Le remboursement des frais de justice

La question du remboursement des coûts du litige touche, en premier lieu, la répartition des coûts entre les parties. La possibilité pour l'usager de se voir rembourser les frais de justice par la partie adverse semble, en elle-même, être un facteur suffisant pour encourager une démarche judiciaire.

L'aspect financier de l'accès à la justice est également déterminant. Il incite à rechercher des moyens permettant d'alléger le poids financier reposant sur l'usager et de neutraliser les aléas de la répartition des coûts du litige à la

suite du contentieux. La diversification des modes de financement privé, telle l'assurance ou la mutualisation des risques judiciaires, s'inscrit dans les tendances modernes et mérite de ce fait un intérêt particulier.

1.2.1. La charge des dépens : « loser pays all ? »

Selon le modèle de répartition des frais de justice, les traditions nationales de procédure se divisent deux groupes. Le premier prévoit que chaque partie supporte ses propres frais de litige ; le second établit que les frais du litige, y compris ceux encourus par l'adversaire, incombent à la partie perdante¹⁹².

Les données de la CEPEJ ne permettent pas d'établir comment les systèmes nationaux des Etats membres se répartissent entre ces deux groupes, la Grille révisée ne contenant aucune question sur ce point.

Des recherches de droit comparé montrent que le système imposant à la partie perdante l'obligation de financer tout ou partie des frais emporte l'adhésion de plusieurs Etats représentatifs du système continental. Selon une opinion très répandue dans la doctrine, le principe « *loser pays all* » permet aux parties allant en justice de mieux calculer leurs risques. Tel est le cas en Allemagne, dont la législation prévoit que la partie perdante doit rembourser les frais de la partie adverse, y compris ses honoraires d'avocat¹⁹³. En Belgique, la charge des dépens incombe à la partie qui perd le procès¹⁹⁴, mais les frais et honoraires d'avocat n'entrent pas dans le calcul des dépens. La possibilité de recouvrer les frais d'avocat y est pourtant reconnue de façon indirecte dans les contentieux de nature indemnitaire. En effet, toute victime d'un manquement contractuel qui, par suite de cette faute est contrainte d'agir en justice contre son contractant, peut solliciter à titre complémentaire la réparation du dommage résultant des frais et honoraires de son conseil juridique ou technique dans la mesure où ceux-ci constituent la suite nécessaire d'une inexécution de la convention¹⁹⁵. Le principe « *loser pays all* » est également adopté en Grèce¹⁹⁶, en Italie¹⁹⁷, en Pologne¹⁹⁸ et en Suède¹⁹⁹.

Dans tous ces Etats membres, la règle générale est assouplie par de nombreuses exceptions, ainsi que par la faculté laissée au juge de modifier de manière discrétionnaire la répartition finale des frais de justice entre les parties.

1.2.2. Le rôle du juge dans la répartition des coûts de litige entre les parties

Dans bon nombre d'Etats membres, le juge a le pouvoir discrétionnaire de modifier la répartition des coûts entre les parties, ce qui complique la prévisibilité de la charge financière qui pèsera sur l'usager à l'issue de litige. Pourtant, cette faculté semble désormais constituer un acquis procédural commun.

Dans tous les Etats membres, à l'exception de la Grèce, la décision du juge peut porter sur la manière dont les frais de justice sont payés par les parties (question 19). Dans 36 Etats membres, toutes les matières (pénale et autre que pénale) sont concernées²⁰⁰ ; 8 Etats réservent cette possibilité aux matières non pénales²⁰¹, et 1 Etat ne l'admet qu'en matière pénale²⁰².

L'aléa financier lié à l'intervention du juge dans la répartition des frais de justice entre les parties peut sans doute être pallié par les mécanismes d'assurance prenant en charge le financement de ces frais.

1.2.3. Les systèmes d'assurance « protection juridique »

La création de formules d'assurance prenant en charge les frais de contentieux correspond à une tendance recherchant des sources alternatives de financement permettant l'accès à la justice. En vue d'éventuelles réformes, la diversification des sources de financement du coût de la justice et la mutualisation des risques judiciaires sont aujourd'hui à l'étude dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe.

Les données recueillies ci-dessous (voir Tableau 12) montrent que la majorité des Etats membres permettant au juge d'influencer la répartition des coûts laisse aux usagers la possibilité de contracter une assurance privée en prévision d'un litige. Inversement, le recours aux assurances privées est rarement possible dans les Etats membres où la législation ne laisse pas à la discrétion du juge la répartition des frais.

Tableau 12 : influence du juge sur la répartition des coûts et assurance juridique

Décision du juge sur la répartition des coûts			La décision de juge peut-elle porter sur la manière dont les frais de justice sont répartis entre les parties ? (Q. 19)			
			dans les affaires pénales		dans les affaires autres que civiles	
			Nombre d'Etats ayant donné une réponse positive	Nombre d'Etats ayant donné une réponse négative	Nombre d'Etats ayant donné une réponse positive	Nombre d'Etats ayant donné une réponse négative
			38	9	45	2
La possibilité de contracter une assurance de protection juridique (Q. 18)	Nombre d'Etats ayant donné une réponse positive	26	22	4	26	0
	Nombre d'Etats ayant donné une réponse négative	21	16	5	19	2

La mise en perspective comparée des données recueillies donne à penser que le dispositif d'assurance « protection juridique » n'emporte pas encore l'adhésion unanime de tous les Etats membres (voir Tableau 13 ci-dessous). Le nombre d'Etats ayant adopté des mécanismes d'assurance privée en cas de contentieux est comparable au nombre d'Etats n'ayant pas prévu un tel dispositif (26 Etats membres contre 21) (question 18).

Parmi les 21 Etats membres ne disposant pas de mécanismes d'assurance « protection juridique »²⁰³, 20 Etats donnent au juge le pouvoir d'influencer la répartition des coûts du litige entre les parties par sa décision. Dans le Tableau 13, les données de ces 20 Etats membres ont été mises en couleur pour faciliter la démonstration. Il apparaît alors que, parmi les 20 Etats membres concernés, 12 Etats sont de « nouveaux entrants » au Conseil de l'Europe, c'est-à-dire appartenant à la seconde moitié d'Etats ayant adhéré au Conseil de l'Europe (date de référence : à partir du 1^{er} janvier 1990). Le secteur des assurances étant en voie de développement dans ces Etats, il n'est pas impossible que les services d'assurance « protection juridique » s'y implantent dans un avenir proche.

Tableau 13 :

Etat membre	Année d'adhésion au Conseil de l'Europe	Les décisions de justice pouvant porter sur la manière dont les frais de justice sont payés par les parties (Question 19)		Système privé d'assurance de protection juridique (Question 18)
		dans les procédures pénales	dans les procédures autres que pénales	
Albanie	1995	oui	n/a	non
Andorre	1994	oui	oui	non
Arménie	2001	oui	oui	non
Autriche	1956	oui	oui	oui
Azerbaïdjan	2001	oui	oui	oui
Belgique	1949	oui	oui	oui
Bosnie-Herzégovine	2002	oui	oui	non
Bulgarie	1992	oui	oui	non
Croatie	1996	oui	oui	non
Chypre	1961	oui	oui	non
République tchèque	1993	oui	oui	non
Danemark	1949	oui	oui	oui
Espagne	1993	oui	oui	oui
Estonie	1989	oui	oui	oui
Fédération de Russie	1949	oui	oui	non
Finlande	1999	oui	oui	oui
France	1950	oui	oui	oui
Géorgie	1949	non	oui	non
Allemagne	1990	oui	oui	oui
Grèce	1950	non	non	non
Hongrie	1949	oui	oui	oui
Islande	1949	oui	oui	oui
Irlande	1995	non	oui	oui
Italie	1978	oui	oui	oui
Lettonie	1993	oui	non	non
Liechtenstein	1949	oui	oui	oui

Lituanie	1965	non	oui	oui
Luxemburg	1995	oui	oui	oui
Malte	2004	oui	oui	non
Moldavie	1949	non	oui	non
Monaco	1949	non	oui	non
Norvège	1991	non	oui	oui
Pays-Bas	1976	non	oui	oui
Pologne	1993	oui	oui	non
Portugal	1996	oui	oui	oui
Roumanie	1988	oui	oui	non
Saint Marin	1993	oui	oui	oui
Slovaquie	1993	non	oui	non
Slovénie	2003	oui	oui	oui
SM-Monténégro	2003	oui	oui	non
SM-Serbie	1977	oui	oui	non
Suède	1949	oui	oui	oui
Turquie	1949	oui	oui	non
UK Angleterre & Pays de Galles	1949	oui	oui	oui
UK Ecosse	1949	oui	oui	oui
UK Irlande du Nord	1949	oui	oui	oui
Ukraine	1995	oui	oui	oui

Les données recueillies ne permettent pas d'aller plus loin dans l'analyse engagée. Mise à part l'information sur la disponibilité dans les Etats membres des services d'assurance des frais judiciaires, les données restent muettes sur certaines questions très importantes de popularité, d'utilité, d'accessibilité et de rentabilité de ces mécanismes. Le dispositif d'assurance est-il disponible pour tous les justiciables, sans distinction de leur rôle procédural (demandeur ou défendeur) ? Quel est le coût du dispositif pour l'usager ? Les services d'assurances offrent-ils une couverture complète des risques ? Les formules d'assurance existantes couvrent-elles les frais des modes alternatives de résolution des litiges ?

Dans les Etats de tradition romano-germanique, des recherches comparées ont permis de constater une prolifération des services d'assurance « protection juridique » en cas de contentieux²⁰⁴. En Allemagne, où ces services sont si répandus qu'en comparaison l'aide légale y apparaît subsidiaire²⁰⁵, le coût des prestations est relativement bas²⁰⁶. Ce type d'assurance est même obligatoire pour l'exercice de certains types d'activité professionnelle et non professionnelle, pour la conclusion de certains types de contrats. Aucune assurance juridique n'est pourtant prévue pour les affaires relevant du droit de la famille ou des successions. Aux Pays-Bas,

l'on compte près de 1,3 million de souscripteurs d'assurance spécifique couvrant les risques financiers d'éventuels litiges (pour 16,2 millions d'habitants). Ce chiffre est encore plus important pour les clauses d'assurance « contentieux » incluses dans les contrats d'assurance d'automobile ou de propriété immobilière²⁰⁷. En Suède, 97% de la population bénéficient d'une couverture totale des risques de contentieux²⁰⁸. En Belgique, une récente réforme de mai 2006 a rendu l'insertion de clauses d'assurance en cas de contentieux obligatoire afin de faciliter l'accès à la justice²⁰⁹. Cette réforme ne fait qu'entériner une situation déjà existante, où des assurances « protection juridique » étaient offertes par la plupart des prestataires mais elle permettra sans doute d'augmenter le pourcentage d'affaires bénéficiant d'une couverture véritablement complète²¹⁰.

Dans les Etats n'étant pas de tradition romano-germanique, les services d'assurance « protection juridique » sont bien moins courants. En Grèce²¹¹ et en Pologne²¹², ces services ne sont tout simplement pas disponibles, faute de cadre juridique adéquat et de tarifs d'assurances attractifs. En France²¹³ et en Italie²¹⁴, de tels dispositifs existent, mais ils sont peu sollicités par les usagers. En Italie, ce manque de popularité est souvent expliqué par une basse rentabilité des prestations et par la pratique de sous-évaluation des risques et des coûts de contentieux²¹⁵.

Les pratiques étudiées de mutualisation des risques de contentieux, quelle que soit leur forme, présentent un grand intérêt. Elles permettent à la fois de libérer une partie des fonds publics destinés à financer l'accès à la justice et de soulager le coût privé incombant à l'utilisateur. De plus, un tel dispositif contribue à la sécurité juridique, en permettant d'anticiper la décision du juge sur la répartition des coûts entre les parties, souvent imprévisible. Un groupe de travail, dans le cadre de la CEPEJ, pourrait s'intéresser aux pratiques existantes en matière d'assurance « protection juridique » ; l'étude de la popularité, de l'accessibilité, de la rentabilité et de l'efficacité de ces offres permettrait de juger de leur réelle influence sur le rendement privé de l'accès à la justice.

2. Les frais de procédure alternative

Les données recueillies par le groupe de travail de la CEPEJ sur la médiation²¹⁶ reflètent un consensus au sein des Etats membres sollicités²¹⁷ : quelle que soit la matière envisagée, la tendance semble être d'assurer un soutien financier direct, par le biais d'une aide judiciaire ou d'autres moyens.

En matière civile et familiale, et plus encore en matière pénale, l'aide judiciaire semble être perçue comme la garantie d'une médiation accessible²¹⁸. Certains Etats prévoient cependant qu'une contribution peut être demandée aux usagers : dès lors, une partie des frais peut rester à leur charge²¹⁹.

En matière civile et familiale, la part des frais qui n'est pas couverte par l'aide judiciaire peut être prise en charge par des organisations non gouvernementales (Lituanie, Pologne). Cependant, même dans cette hypothèse, l'accès à la médiation peut être gêné par les procédures à accomplir (Slovénie). Il semble plus efficace, lorsque cela est possible, qu'une institution publique soutienne elle-même l'utilisateur (République tchèque)²²⁰. Le Groupe de travail de la CEPEJ sur la médiation s'est d'ailleurs clairement prononcé en ce sens²²¹.

En matière pénale, les sources publiques de financement sont plus systématiques, bien que leur origine varie considérablement d'un Etat membre à un autre²²² et la part du financement de source privée (églises, dons, ONG) semblent moins important qu'en matière civile ou familiale. Aucun Etat membre ne laisse aux seuls usagers la charge de la médiation. Les frais de médiation sont le plus souvent gratuits pour les victimes (Allemagne, Autriche, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie). L'auteur des faits peut quant à lui, être amené à financer sa participation à la médiation mais il peut, comme en matière civile ou familiale, bénéficier d'une aide financière (Royaume-Uni).

Lorsqu'une partie des frais de la médiation reste à la charge de l'utilisateur, il importe que cette part soit « raisonnable » et « en rapport avec l'importance de la question en jeu »²²³. Il importe également, comme dans le cadre d'une procédure classique, qu'une proportion soit respectée entre la contribution demandée et les revenus de l'utilisateur²²⁴.

Les frais restés à la charge des usagers dans les différents Etats membres peuvent difficilement être comparés d'un Etat à un autre. Il n'existe pas à ce jour de données qui le permettent réellement : d'une part, le taux fluctuant des changes est source d'erreur concernant les données des Etats ne transmettant pas les frais en euros, d'autre part, les Etats n'estiment pas les frais de la médiation sur une même base (coût d'une heure de médiation / coût d'une « session » de médiation)²²⁵. Au sein d'un même Etat, en revanche, il est possible de comparer les frais pour l'utilisateur, dans un litige donné, d'une procédure de médiation et d'une procédure judiciaire ; si la médiation paraît en général sensiblement moins chère pour l'utilisateur, ce

n'est pas toujours le cas (en Lituanie, par exemple, les coûts relativement modestes d'un procès peuvent en comparaison donner à l'utilisateur l'impression d'une médiation onéreuse).

B. À la charge de l'utilisateur par l'intermédiaire du représentant qu'il rémunère

Les données recueillies par la CEPEJ, sans doute parce qu'elles se concentrent sur les systèmes judiciaires proprement dits, ne font qu'ébaucher la relation entre l'utilisateur et son représentant (avocat, etc.). Cette relation tient pourtant une place prépondérante dans l'accès à la justice. Nous ne ferons qu'évoquer quelques pistes.

Le professionnel rémunéré par l'utilisateur pour le représenter, à commencer par l'avocat, peut être amené à jouer un rôle très important dans l'information du justiciable sur les procédures et le droit applicable. Cela est vrai pour la loi propre à l'Etat membre, et cela l'est d'autant plus pour les litiges connaissant un élément d'extranéité.

1. L'information sur les procédures au sein de l'Etat membre (loi interne)

Au sein des données transmises à la CEPEJ par les correspondants nationaux se trouvent très peu de renseignements sur les informations concrètement fournies à l'utilisateur par son représentant.

En tout état de cause, l'information sur les procédures suppose notamment la diffusion par l'avocat d'informations pertinentes concernant le fonctionnement du système judiciaire, le statut des audiences, la nature et le montant des frais à la charge de l'utilisateur, ainsi que les délais prévisibles de la procédure ; ces informations doivent être délivrées de manière adaptée, si nécessaire par l'adoption de comportements spécifiques à l'attention des personnes vulnérables et des victimes d'infraction.

2. L'information sur les procédures au sein des autres Etats membres (loi étrangère)

L'application éventuelle d'un droit étranger inconnu est un risque considérable pour le justiciable. Ce risque suffit bien souvent pour décourager l'activité transfrontière ou pour nuire à la prévisibilité des comportements incriminés et des sanctions encourues. Sans les services d'un représentant rémunéré à cet effet, l'absence de mécanismes efficaces de coopération dans le domaine de l'information sur le droit étranger peut en effet difficilement être compensée par les usagers²²⁶.

Cette situation désavantage donc les usagers, *a fortiori* les usagers les moins aisés²²⁷, en ce qu'elle conditionne aux ressources de l'individu l'information sur les procédures, l'accès au droit et à la justice²²⁸. Le succès de la recherche de la teneur des normes applicables dépend largement des

moyens financiers que les usagers peuvent et sont prêts à investir. En l'absence de standards communs, cette infériorité qualitative des procédures d'application du droit étranger génère des inégalités entre les justiciables. Ces préoccupations justifient la rédaction d'instruments européens visant à neutraliser les inégalités provoquées par l'application de la loi étrangère dans le domaine de l'accès à la justice²²⁹.

QUATRIEME PARTIE : LE RENDEMENT DE LA JUSTICE ET LE DEGRE DE JUDICIARISATION DES SOCIETES EN EUROPE

Le terme de judiciarisation est polysémique. Il induit non seulement l'idée de l'intervention croissante des juges dans le contrôle de la régularité des actes de certaines autorités (élus, chefs d'entreprises, administrateurs, etc.), mais également la propension à privilégier le recours aux tribunaux pour trancher des litiges qui pourraient être réglés par d'autres voies, notamment par la médiation et les accords amiables.

Ces deux définitions témoigneraient de l'évolution d'une institution judiciaire dont le recours deviendrait une démarche normale, voire pour certains une habitude. En ce sens, la judiciarisation serait synonyme de *popularisation de la justice* : la montée en puissance du pouvoir judiciaire, l'égalité de tous devant la loi, le retentissement d'affaires médiatiques et l'expérience des usagers rendraient accessible une démarche judiciaire, autrefois difficile pour des raisons politiques, juridiques ou sociales. En définitive, l'utilisateur recourrait de plus en plus à la justice.

Au-delà de ces définitions, la judiciarisation serait également synonyme de *démocratisation de la justice*. Puisant sa légitimité du peuple, la justice s'appuierait de plus en plus sur le citoyen. Soumise à des contraintes budgétaires, l'institution judiciaire associerait ce dernier de manière grandissante aux processus décisionnels, et conférerait parfois une place croissante aux financements privés dans le coût de la justice. En définitive, la justice recourrait de plus en plus au citoyen.

A. Rendement de la Justice et popularisation de la démarche judiciaire

La judiciarisation de la société revient souvent comme l'explication, sinon l'excuse, des déboires rencontrées par les usagers concernant l'accès à la justice. L'augmentation du nombre d'affaires, parce qu'elle provoque l'engorgement des flux, allongerait les délais et rendrait la justice moins disponible et donc moins accessible²³⁰.

Il est vrai que l'augmentation du nombre d'affaires en Europe semble régulière²³¹. Les raisons de ces augmentations sont d'ailleurs nombreuses. Elles peuvent être liées à des facteurs politico-sociaux : ainsi en Pologne, le nombre de litiges à caractère privé a fortement augmenté depuis 1989²³². L'éveil de la conscience publique aux droits de l'individu a encouragé l'Etat à mettre en place de nouveaux organes juridictionnels (*Ombudsman*, Commissaire du droit de la consommation, etc.) qui ne sont pas étrangers à cette évolution.

L'augmentation du nombre d'affaires peut également découler de facteurs économiques. En Allemagne, il semble que l'augmentation constatée des litiges privés (environ 10% en 2006) découle en partie d'une conjonction économique défavorable²³³. Le même constat peut être dressé aux Pays-Bas, où les tribunaux cantonaux ont pu enregistrer une augmentation

annuelle du nombre d'affaires proche de 20%²³⁴ : les procédures d'insolvabilité, les litiges de travail et ceux relatifs aux recouvrements de créances comptent pour une part importante dans la croissance du nombre de nouvelles affaires.

L'évolution des technologies contribue également à la multiplication des litiges. Les Etats s'efforcent de mettre en place des règles favorisant l'accès à la justice des usagers et pour cela adaptent leurs législations à l'évolution scientifique ; les progrès considérables des techniques d'enquête, en matière pénale, permettent par exemple un meilleur taux d'élucidation et un meilleur recueil de preuves (recueil d'ADN ; systèmes automatiques de contrôle de vitesse ; *etc.*).

Si l'augmentation du nombre de litiges semble être une réalité en Europe, cette judiciarisation des sociétés ne saurait, à elle seule, affranchir les Etats membres, les juridictions et les juges des problèmes rencontrés par les usagers concernant l'accès à la justice. Ces trois acteurs de la justice, chacun à leur niveau respectif, peuvent et doivent contribuer à répondre aux besoins des usagers : moyens financiers suffisants, nombre suffisant de personnel judiciaire (avocats, magistrats, greffiers, *etc.*), qualité de l'information, mise en place de modes alternatifs de règlement des litiges, informatisation des tribunaux, *etc.* La continuation du recueil de données par la CEPEJ permettra, dans les prochaines années, de mesurer l'évolution de la judiciarisation des sociétés européennes.

B. Rendement de la Justice et démocratisation de la démarche judiciaire

Au sein des Etats membres, le système judiciaire s'adapte à l'augmentation du nombre de litiges en associant le citoyen de manière grandissante aux processus décisionnels²³⁵ et à l'administration de la justice, ainsi qu'en lui conférant parfois une place croissante, sous forme de financement privé, dans le coût global de la justice.

1. Le citoyen, acteur du processus décisionnel

La participation des citoyens au sein de jurys populaires représente une des formes d'accès à la justice. Certes, le citoyen ne cherche pas à faire reconnaître ses droits en tant qu'usager, mais la justice lui est dévoilée – et souvent même imposée – dans sa réalité la plus nette et souvent la plus dure. L'individu, dans la démarche d'accomplissement d'une mission citoyenne, est appelé « de l'autre côté de la barre » et occupe, pour un temps, le rôle de juge.

En Europe, sur les 45 Etats en mesure de transmettre des données à ce sujet (question 39), 21 ont institué des jurys populaires dans leur système judiciaire. À l'exception de la Suède, où ces jurys statuent sur les questions de liberté de la presse, ce sont principalement les questions criminelles qui entrent dans leur champ de compétence, particulièrement celles correspondant aux plus hautes qualifications et sanctions pénales²³⁶.

Dans les Etats où le jury populaire est déjà en usage, le champ d'application de cette institution pourrait être appelé à se développer plus largement (le citoyen pourrait ainsi siéger comme assesseurs d'un magistrat professionnel lors de contentieux civils ou de contentieux pénaux de faible importance)²³⁷. Cet exemple pourrait servir de base de réflexion aux Etats membres n'ayant pas encore adopté cette démarche.

Cette évolution suppose que les citoyens soient mis en situation de prendre toute leur part dans les décisions, ce qui implique des moyens financiers permettant « *un mode de recrutement très adapté aux fonctions, une formation permanente, une participation régulière aux audiences et une indemnisation* »²³⁸.

2. Le citoyen, acteur de l'administration de la justice

2.1. La contractualisation de la justice

Les efforts sensibles des Etats membres pour rendre leurs procédures adaptables aux besoins des usagers permettent de s'interroger sur l'avenir des procédures en Europe. L'adaptabilité des procédures – qui n'est pour l'heure considérée que comme un critère de qualité de l'accès à la justice – ne va-t-elle pas renouveler les conceptions d'administration de la justice, en s'imposant comme un principe guidant les rapports entre le juge et l'utilisateur ?

Les objectifs de l'accès à la justice reposent, sans doute plus que tout autre aspect de procédure, sur la satisfaction de l'utilisateur. Le principe de bonne administration de la justice commande une réelle prise en compte de sa volonté dans la détermination des modalités procédurales. Pour optimiser ces modalités, la procédure devrait sans doute laisser une place à la contractualisation des rapports entre le juge et l'utilisateur, c'est-à-dire qu'elle devrait permettre une adaptation des règles générales de procédure aux besoins de chaque affaire, tels que l'utilisateur les ressent. Les besoins des usagers sont très variables, certaines affaires requérant par exemple un traitement rapide, d'autres une étude approfondie et minutieuse d'un point de droit. En ayant la possibilité de négocier les modalités de traitement de l'affaire, l'individu deviendrait ainsi davantage acteur de sa propre procédure.

Cette évolution pourrait permettre de s'accorder sur un délai optimal de prise de décision, ce qui pourrait renforcer la prévisibilité des délais et des coûts de procédure tout en désamorçant une part des manœuvres dilatoires.

Notre étude a mis en évidence le fait que la plupart des Etats membres acceptent déjà la contractualisation d'une partie de leur procédure, concernant notamment les modalités d'audition et d'audience des personnes vulnérables²³⁹. La prise en compte des besoins spécifiques des usagers devrait sans doute être élargie à l'ensemble des affaires.

2.2. La consultation sur la justice

La participation des citoyens à la réflexion sur l'avenir et le rôle de la justice représente une des formes d'accès à la justice. La société civile pourrait et devrait être amenée à jouer dans l'amélioration de l'administration de la justice. À cette fin, elle pourrait être associée à des organismes consultatifs auxquels seraient soumis les projets prioritaires en matière de fonctionnement.

Notre étude a pu mettre en évidence le rôle de représentation que pouvaient jouer, dans certains Etats membres, les associations dont l'objet social se rapporte à la justice (victimes, consommateurs, *etc.*)²⁴⁰. Ces associations pourraient sans doute être davantage associées aux projets d'amélioration de la qualité de la justice, et notamment de son accessibilité.

2.3. La privatisation de la justice

Le coût global de la justice ne saurait reposer entièrement sur le budget de l'Etat. L'augmentation du nombre de contentieux, la demande croissante d'une justice de qualité ne semblent guère compatibles avec des contraintes budgétaires : ces phénomènes pourraient avoir pour conséquence naturelle la croissance de la part des financements privés dans le coût global de la justice. L'analyse des données recueillies par la CEPEJ ne permet certes pas de vérifier directement cette hypothèse, mais leur exploitation dans une perspective comparée a, du moins, permis de mettre en évidence une forte mobilisation de la société civile dans la recherche d'allègement des coûts incombant à l'utilisateur.

Il s'avère réducteur de mettre un signe d'égalité entre le phénomène de privatisation du coût de la justice et le renchérissement des services judiciaires. La « privatisation » progressive des coûts de la justice est déterminée par un éventail de facteurs : le niveau de vie, la libéralisation du secteur des services juridiques, le désengagement éventuel de l'Etat du financement des programmes d'aide juridictionnelle, le rôle des parties dans le procès, *etc.* L'appréciation du degré de privatisation des financements destinés à améliorer l'accès à la justice nécessite la prise en compte de ces multiples critères dans chaque Etat membre.

Notre première observation se rapporte au caractère même des systèmes procéduraux. Les modèles de procédure existants s'avèrent, par nature, plus ou moins réceptifs à l'accroissement de la part de capital privé dans le financement du procès. Par exemple, le système accusatoire accorde aux parties un rôle décisif dans le processus d'établissement des faits et leur impose la charge des frais qui en découlent. Les parties, naturellement intéressées dans le résultat des débats, sont sans doute prêtes à investir plus de moyens dans une action procédurale que ne l'est, dans le système inquisitoire, le juge chargé d'accomplir la même action mais qui doit répartir entre différentes affaires la masse des fonds publics à sa disposition. Que

l'investissement soit on non financier, le système accusatoire se prêterait peut être davantage à une «privatisation» de la justice dans le déroulement du procès.

Notre deuxième observation concerne le degré d'investissement public dans les programmes visant à améliorer l'accès au droit et à la justice. Le secteur public de l'assistance judiciaire est très développé dans certains Etats membres²⁴¹ et le droit à l'aide judiciaire est même garanti par des dispositions constitutionnelles en Espagne, en Italie et aux Pays-Bas.

Notre étude a établi que, sur l'ensemble des Etats membres, le taux d'investissement public dans les programmes d'aide judiciaire pour les affaires civiles était sensiblement moins fort que pour les affaires pénales. Cette tendance s'expliquerait par le fait que la communauté des contribuables accorde naturellement un intérêt prioritaire au financement des litiges d'ordre public, tels les affaires pénales. Inversement, il serait injuste que le coût de tous les litiges d'intérêt privé soit supporté par la communauté des contribuables.

Dans les Etats membres, lorsque le secteur public ne recouvre pas parfaitement l'organisation des services d'assistance judiciaire, le secteur privé remplit vite cette lacune en organisant des consultations juridiques *pro bono*, des permanences juridiques gratuites au sein d'associations de consommateurs (Italie), de syndicats (France), de facultés de droit (*legal clinics* – en Pologne), de groupes religieux (Pologne, Suède), etc. En Pologne, le réseau de *Legal Clinics* est financé par des « groupements d'intérêt public » (Fondation Stephane Batory, *the University Foundation of Legal Clinics*) bénéficiant de donations déductibles à hauteur de 1% des revenus imposables.

Notre troisième observation a trait à la tendance moderne de diversification des modes de financement privé, telle l'assurance ou la mutualisation des risques judiciaires. La volonté d'alléger le poids financier reposant sur l'usager et de neutraliser les aléas de la répartition des coûts du litige à la suite du contentieux a donné naissance à des mécanismes d'assurance privée dans 26 Etats membres du Conseil de l'Europe. Le développement de ces mécanismes a pour effet d'attirer des investissements privés, contribuant indirectement à améliorer l'accès à la justice.

Annexe 1 : Liste et nombre d'Etats membres disposant de procédures simplifiées :

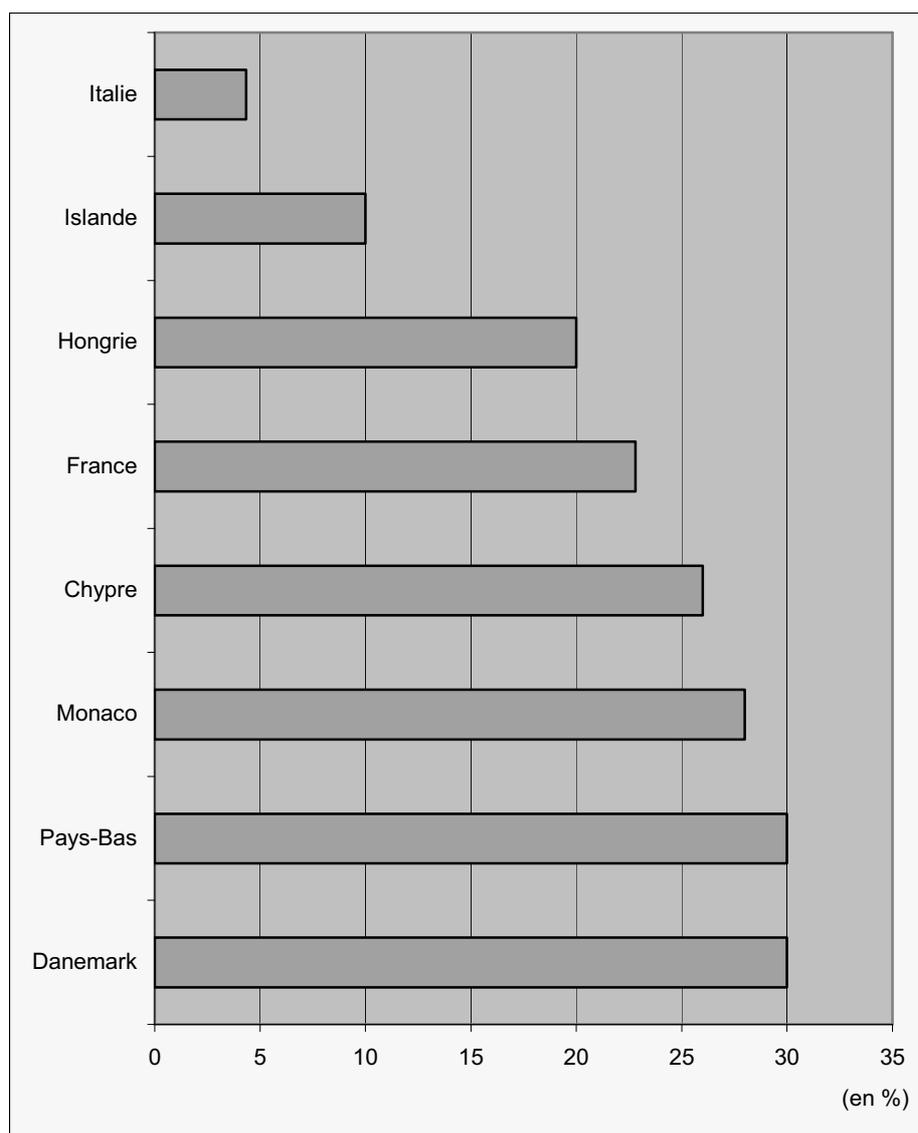
		Question 65 :	
		Votre Etat dispose-t-il de procédures simplifiées ?	
		Oui	Non
En matière civile (petites créances)	Allemagne, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Chypre, Danemark, Espagne, Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldavie, Monaco, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Saint-Marin, Slovaquie, Slovénie, SM-Monténégro, SM-Serbie, Suède, Turquie, UK-Angleterre & Pays-de-Galles, UK-Irlande du Nord, UK-Ecosse	Belgique, Estonie, Islande	
En matière pénale (petites infractions)	Allemagne, Andorre, Autriche, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Moldavie, Monaco, Norvège, Pologne, Portugal, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, SM-Monténégro, SM-Serbie, Turquie, UK Angleterre & Pays-de-Galles, UK Irlande du Nord, UK-Ecosse	Belgique, Irlande, Islande, Malte, Roumanie, Saint-Marin, Suède	Pays-Bas,
En matière administrative	Albanie, Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Croatie, Chypre, Espagne, France, Géorgie, Hongrie, Liechtenstein, Malte, Moldavie, Portugal, Roumanie, SM-Monténégro, Turquie, UK-Angleterre & Pays-de-Galles, UK-Irlande du Nord, UK-Ecosse, Ukraine	Allemagne, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Danemark, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, Irlande, Islande, Lituanie, Luxembourg, Monaco, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Saint-Marin, Slovaquie, Slovénie, SM-Serbie, Suède	

Question 65 : Votre Etat dispose-t-il de procédures simplifiées ?		
	Oui	Non
En matière civile (petites créances)	40 Etats	3 Etats
En matière pénale (petites infractions)	35 Etats	8 Etats
En matière administrative	21 Etats	20 Etats

Annexe 2 : Liste et nombre d'Etats membres disposant de procédures urgentes :

		Question 64 : Votre Etat dispose-t-il de procédures urgentes ?	
		Oui	Non
En matière civile	Allemagne, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Croatie, Fédération de Russie, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldavie, Monaco, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Saint-Marin, Slovaquie, Slovénie, SM-Monténégro, SM-Serbie, Espagne, Suède, UK Angleterre & Pays-de-Galles, UK Irlande du Nord, UK Ecosse, Ukraine		Danemark, Estonie, Finlande, Turquie
En matière pénale	Albanie, Allemagne, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Chypre, Danemark, Espagne, Fédération de Russie, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Malte, Moldavie, Monaco, Norvège, Portugal, République tchèque, Roumanie, Saint-Marin, Slovaquie, Slovénie, SM-Monténégro, SM-Serbie, Suède, UK Angleterre & Pays-de-Galles, UK Irlande du Nord, UK Ecosse		Andorre, Estonie, Finlande, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Turquie, Ukraine
En matière administrative	Allemagne, Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Chypre, Croatie, Espagne, Fédération de Russie, France, Hongrie, Irlande, Islande, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldavie, Monaco, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Saint-Marin, Slovénie, SM-Monténégro, SM-Serbie, Suède, UK Angleterre & Pays-de-Galles, UK Irlande du Nord, UK Ecosse, Ukraine		Andorre, Bosnie-Herzégovine, Danemark, Estonie, Finlande, Géorgie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Turquie

Annexe 3 : Pourcentage de jugements de première instance en matière pénale dans lesquels le suspect n'est ni présent, ni représenté (question 61) :



Annexe 4 : Existence d'un monopole de représentation par les avocats

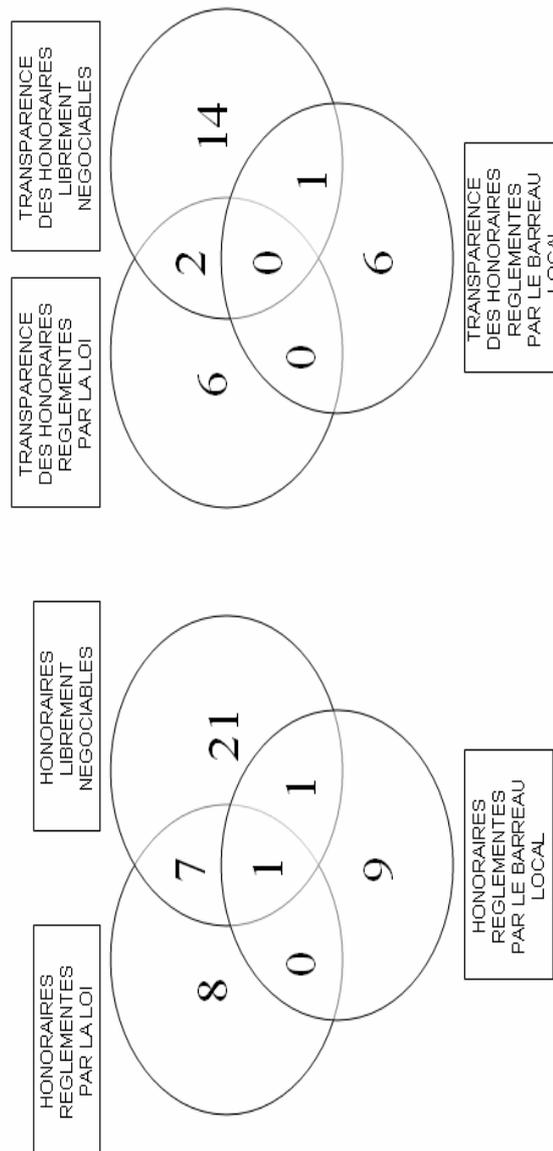
Question 89: Les avocats ont-ils le monopole de la représentation ?	En matière civile		En matière pénale		En matière administrative
	Comme défenseur de l'accusé	Comme représentant des victimes			
Oui	<p>Andorre, Chypre, Irlande, Islande, Malte, Monaco, Pays-Bas, Saint-Marin</p>	<p>Allemagne, Andorre, Belgique, Chypre, Croatie, France, Irlande, Italie, Liechtenstein, Lituanie, Malte, Monaco, Pologne, Portugal, Saint-Marin</p>	<p>Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Croatie, Espagne, Fédération de Russie, France, Grèce, Irlande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Malte, Moldavie, Monaco, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Saint-Marin, Slovénie, SM-Monténégro, SM-Serbie</p>	<p>Andorre, Chypre, France, Grèce, Irlande, Malte, Monaco, Pays-Bas, Saint-Marin</p>	<p>Andorre, Chypre, France, Grèce, Irlande, Malte, Monaco, Pays-Bas, Saint-Marin</p>
Non	<p>Albanie, Arménie, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Danemark, Fédération de Russie, Finlande, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Moldavie, Norvège, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovénie, SM-Monténégro, SM-Serbie, Suède, Turquie, UK-Angleterre/Pays de Galles</p>	<p>Albanie, Autriche, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Fédération de Russie, Finlande, Hongrie, Islande, Lettonie, Luxembourg, Moldavie, Pays-Bas, Norvège, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, SM-Monténégro, SM-Serbie, Suède, Turquie, UK-Angleterre/Pays de Galles</p>	<p>Albanie, Bulgarie, Finlande, Hongrie, Islande, Pays-Bas, Norvège, Suède, Turquie</p>	<p>Albanie, Autriche, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Fédération de Russie, Finlande, Hongrie, Islande, Lettonie, Luxembourg, Moldavie, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, SM-Monténégro, SM-Serbie, Suède, Turquie, UK-Angleterre/Pays de Galles</p>	<p>Albanie, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Danemark, Fédération de Russie, Finlande, Hongrie, Islande, Liechtenstein, Lituanie, Lettonie, Liechtenstein, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovénie, SM-Monténégro, SM-Serbie, Suède, Turquie, UK-Angleterre/Pays de Galles</p>

Variable	Type d'instance envisagée	Allemagne, Autriche, Azerbaïdjan, Luxembourg	Luxembourg	Azerbaïdjan	Allemagne, Azerbaïdjan
	Niveau d'instance envisagée	Allemagne, Autriche, Azerbaïdjan, Estonie, France, Luxembourg, Slovaquie	Estonie	Azerbaïdjan, Estonie	Allemagne, Azerbaïdjan, Estonie, Slovaquie
	Spécificité de l'affaire	Allemagne, Autriche	Allemagne, Autriche, Slovaquie	Slovénie	Luxembourg
Pas de réponse		Espagne, Géorgie, UK-Ecosse, UK-Irlande du Nord, Ukraine	Danemark, Géorgie, UK-Angleterre/Pays de Galles, UK-Ecosse, UK-Irlande du Nord, Ukraine	Arménie, Danemark, Espagne, Géorgie, Grèce, UK-Ecosse, UK-Irlande du Nord, Ukraine	Arménie, Espagne, Géorgie, Italie, Norvège, UK-Ecosse, UK-Irlande du Nord, Ukraine

Question 89: Les avocats ont-ils le monopole de la représentation ?	En matière civile	En matière pénale		En matière administrative
		Comme défenseur de l'accusé	Comme représentant des victimes	
Oui	8 Etats	27 Etats	15 Etats	9 Etats
Non	27 Etats	9 Etats	21 Etats	25 Etats
Variable	7 Etats	5 Etats	3 Etats	5 Etats
Pas de réponse	5 Etats	6 Etats	8 Etats	8 Etats

Annexe 5 : La réglementation et la transparence des honoraires d'avocats

Annexe 5 : la réglementation et la transparence des honoraires d'avocats



Annexe 6 : Liens entre réglementation et transparence des honoraires d'avocats

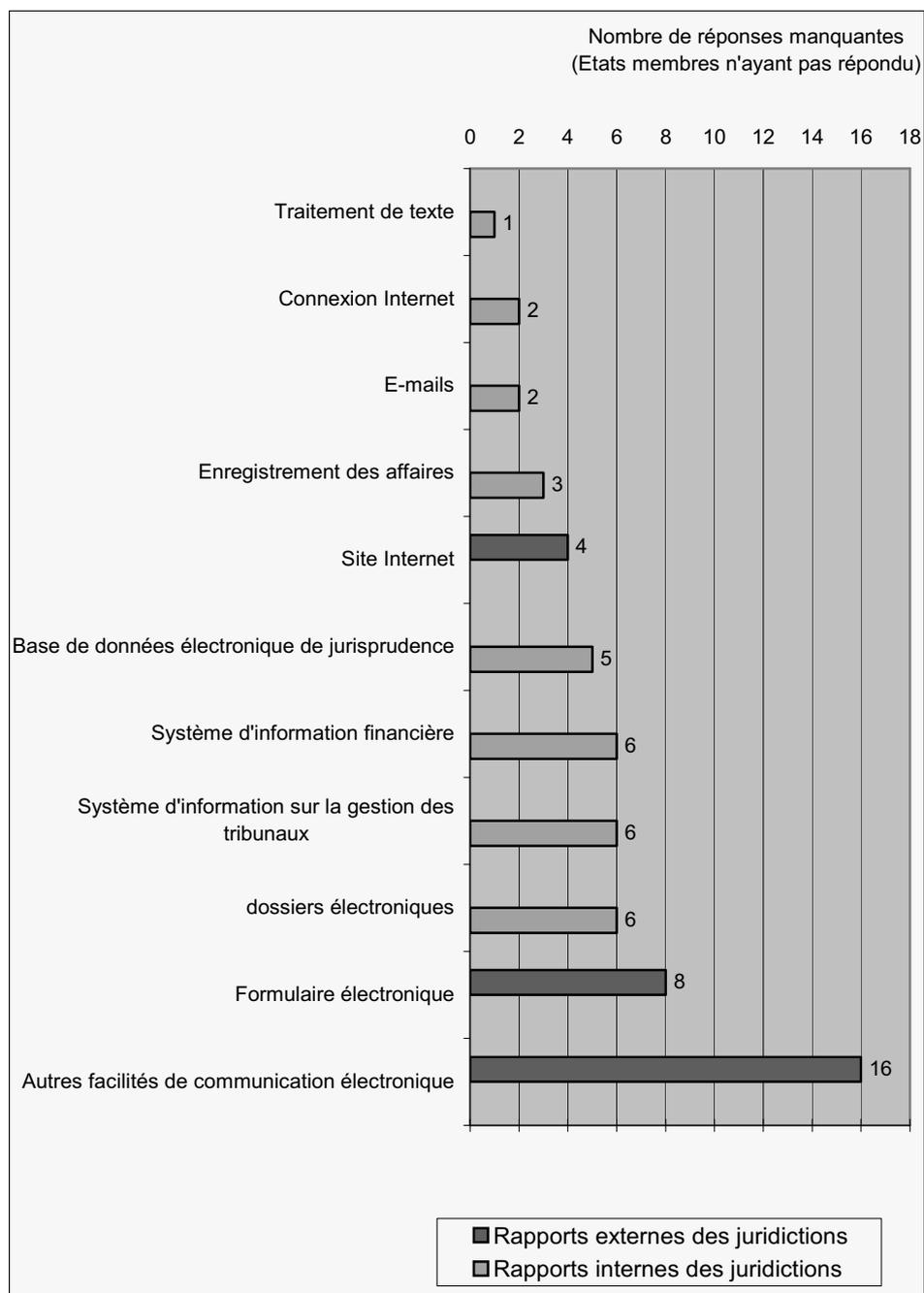
RL : Réglementés par la Loi

RB : Réglementés par le Barreau

LN : Librement Négociables

Honoraires	Etats membres	Etats membres connaissant la transparence
RL+RB+LN	Luxembourg	-
RB+LN	Bosnie-Herzégovine	Bosnie-Herzégovine
RL+RB	-	-
RL+LN	Albanie, Autriche, Lettonie, Malte, Moldavie, Norvège, Pologne	Albanie, Autriche
RL	Allemagne, Grèce, Italie, Liechtenstein, République tchèque, Saint-Marin, Slovaquie, SM-Serbie	Allemagne, Liechtenstein, République tchèque, Saint-Marin, Slovaquie, SM-Serbie
RB	Andorre, Chypre, Croatie, Slovénie, SM-Monténégro, Turquie, UK-Angleterre/Pays-de-Galles, UK-Ecosse, UK-Irlande du Nord	Andorre, Chypre, Croatie, Slovénie, SM-Monténégro, Turquie
LN	Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Hongrie, Irlande, Islande, Lituanie, Monaco, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Suède, Ukraine	Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Bulgarie, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Islande, Pays-Bas, Ukraine

Annexes 7 : Difficultés des juridictions à fournir des données concernant leurs rapports externes



Annexe 8 : Comparaison du développement des rapports internes et externes des juridictions (en pourcentage des Etats membres ayant répondu)

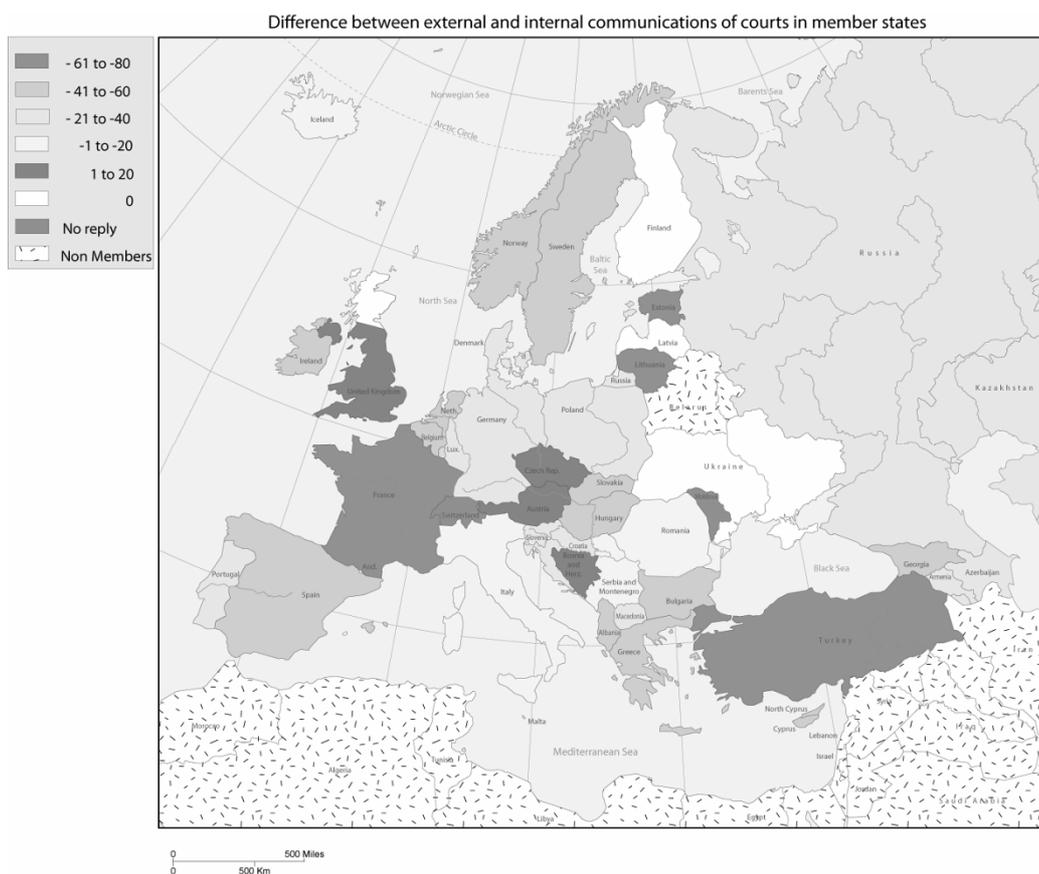
FONCTIONS	POSSIBILITES	LA POSSIBILITE EVOQUEE EST PRESENTE DANS...			
		La totalité des tribunaux de l'Etat	Plus de la moitié des tribunaux de l'Etat	Moins de la moitié des tribunaux de l'Etat	
RAPPORTS INTERNES	Traitement de texte	87%	11%	2%	
	Assistance directe pour le travail du juge/du greffier	Base de données électroniques de jurisprudence	79%	12%	2%
		Dossiers électroniques	49%	15%	2%
	E-mails	69%	15%	9%	
	Connexion Internet	73%	11%	11%	
	Enregistrement des affaires	57%	20%	9%	
	Administration et gestion	Système d'information sur la gestion des tribunaux	41%	29%	10%
		Système d'information financière	56%	17%	7%
		Formulaire électronique	33%	3%	10%
	RAPPORTS EXTERNES	Site Internet	42%	12%	16%
Autres facilités de communication électronique		39%	13%	3%	

Annexe 9 : Comparaison du développement des rapports internes et externes des juridictions (Etat membre par Etat membre)

Country	Traitement de texte	Base de données électroniques de jurisprudence	Dossiers électroniques	D.A. E-mail	Connexion Internet	Administration et gestion Enregistrement des affaires	Système d'information sur la gestion des tribunaux	Système d'information financière	MAXI	TOTAL	% Interne	Communication entre le tribunal et les parties	Site Internet	Autres facilités de communication électronique	TOTAL	MAXI	% Externe
Albanie	4	4	4	4	4	2	2	2	32	26	81	1	1	1	3	12	25
Andorre	4	4		4	4	4	1	1	32	22	69	1	1	4	6	12	50
Arménie	3	3	3	2	2	2	2	1	32	18	56	1	1	1	3	12	25
Austria	4	4	3	4	4	4	4	4	32	31	97	4	4	4	12	12	100
Azerbaijan	4	2	2	3	3	2	1	1	32	18	56	1	2	1	4	12	33
Belgium	4	3	3	4	4	3	3	3	32	27	84	1	1	1	3	12	25
Bosnia Herzegovina	3	1	1	2	2	1	1	1	32	12	38	1	2	2	5	12	42
Bulgaria	4	4	4	4	4	3	3	4	32	30	94	2	3		5	12	42
Croatia	3	3	1	3	3	1	1	3	32	18	56	1	2	1	4	12	33
Cyprus	4	3	1	3	3	1	3	3	32	21	66	1	1	1	3	12	25
Czech Republic	4	4	1	4	4	3	3	3	32	26	81	4	4	3	11	12	92
Denmark	4	4	4	4	4	4	4	2	32	30	94	4	4		8	12	67
Estonia	4	4	4	4	4	4	4	4	32	32	100	4			4	12	33
Finland	4	4	4	4	4	4	4	4	32	32	100	4	4	4	12	12	100
France	4	4	4	4	4	4	4	1	32	29	91	1	1	1	3	12	25
Georgia	4	3	1	1	1	4	3	4	32	21	66	1	1		2	12	17
Germany	4	4	1	3	4	3	3	4	32	26	81	1	3	3	7	12	58
Greece	3	4	3	3	3	3	3	4	32	26	81	1	1	1	3	12	25
Hungary	4	4	4	4	4	3	2	4	32	29	91	1	3		4	12	33
Iceland	4	4	4	4	4	4		4	32	28	88		4	4	8	12	67
Ireland	4	4	4	4	4	3	3	4	32	30	94	2	4		6	12	50
Italy	4	4	3	3	4	3	3	3	32	27	84	3	3	3	9	12	75
Latvia	4	4	4	4	4	4	4	4	32	32	100	4	4	4	12	12	100
Liechtenstein	4		4	4	4	4			32	20	63					12	
Lithuania	4	4	4	4	4	4	3	3	32	30	94	2	2		4	12	33
Luxembourg	4	4	4	4	4	4	4		32	28	88	4	2	4	10	12	83
Malta	4	4	4	4	4	4	4	4	32	32	100	4	4	4	12	12	100
Monaco	4			4		4			32	12	38		4		4	12	33
Montenegro	3			1	1				32	5	16		1		1	12	8
Netherlands	4	4	1	4	4	4	4	4	32	29	91	1	1	4	6	12	50
Norway	4	4	4	4	4	4	4	4	32	32	100	4	3		7	12	58

Country	Traitement de texte	Base de données électroniques de jurisprudence	Dossiers électroniques	D.A. E-mail	Connexion Internet	Administration et gestion Enregistrement des affaires	Système d'information sur la gestion des tribunaux	Système d'information financière	MAXI	TOTAL	% Interne	Communication entre le tribunal et les parties	Site Internet	Autres facilités de communication électronique	TOTAL	MAXI	% Externe
Poland	4	4	1	2	3	1	1	4	32	20	63	1	1	1	3	12	25
Portugal	4	4	1	4	4	4	3	4	32	28	88	2	4	3	9	12	75
Romania	4	4	1	2	2	1	1	1	32	16	50		4		4	12	33
Russian Federation	4	1		3	2	2	1	4	32	17	53		2	1	3	12	25
San Marino	4				4			4	32	12	38					12	
Serbia	2	1	1	1	2	1	1	1	32	10	31	1	1	1	3	12	25
Slovakia	4	4	1	4	4	4	4	1	32	26	81	1	1	1	3	12	25
Slovenia	4	4	1	4	4	3	3	4	32	27	84	1	4	1	6	12	50
Spain	4	4	4	4	4	4	4	4	32	32	100	1	4		5	12	42
Sweden	4	4	1	4	4	4	4	4	32	29	91	1	4	1	6	12	50
Turkey	4	4	4	4	4	4	2	2	32	28	88	1	2		3	12	25
UK England & Wales	4	4	3	4	4	4	4	3	32	30	94	4	4	4	12	12	100
UK Northern Ireland	4	4	4	4	4	4	4		32	28	88	4	4	4	12	12	100
UK Scotland	4	4	4	4	4	4	4	4	32	32	100	4	4	4	12	12	100
Ukraine	4	4	4	4	4	4	4	4	32	32	100	4	4	4	12	12	100

Annexe 10: Décalage existant entre l'informatisation quotidienne au sein de la juridiction (rapport interne) et l'informatisation utilisé pour rendre la juridiction et le droit plus accessible aux usagers (rapport externe)



Annexe 11 Données clefs de l'aide judiciaire en Europe

Pays	Budget public annuel consacré à l'aide judiciaire (en €) par habitant	Budget public annuel consacré à l'aide judiciaire en matière pénale (en €) par habitant	Budget public annuel consacré à l'aide judiciaire en matière autre que pénale (en €) par habitant	Budget public annuel de l'aide judiciaire (en pourcentage du PIB par habitant)	Budget public annuel de l'aide judiciaire hors matière pénale (en pourcentage du PIB par habitant)	Budget public annuel par habitant de l'aide judiciaire en matière pénale (en pourcentage du salaire moyen brut annuel)	Budget public annuel par habitant de l'aide judiciaire hors matière pénale (en pourcentage du salaire moyen brut annuel)
Albania	0,043	n/a	n/a	0,002	n/a	0,002	n/a
Andorra	3,001	3,001	0,013	0,013	0,020	0,020	
Armenia	0,016	0,001	0,001		0,002		
Austria	2,937	0,010	0,010		0,008		
Azerbaijan	0,003	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Belgium	2,944	n/a	0,011	n/a	n/a	n/a	n/a
Bosnia and Herzegovina	0,464	n/a	0,027	n/a	n/a	n/a	n/a
Bulgaria	0,202						
Czech Republic	1,201	1,137	0,064	0,014	0,001	0,017	0,001
Denmark	0,593	n/a	0,593	n/a	n/a	n/a	n/a
Estonia	1,258	1,184	0,087	0,019	0,001	0,021	0,002
Finland	9,955	n/a	n/a	0,035	n/a	n/a	n/a
France	4,683	1,991	2,692	0,018	0,010	0,005	0,007
Georgia	0,015			0,002			
Germany	5,678	1,067	4,611	0,021	0,017	0,003	0,012
Greece	0,065	0,065		0,0004		0,0004	
Hungary	0,084	n/a		0,001		n/a	
Iceland	4,088	n/a	n/a	0,012	n/a	n/a	n/a
Ireland	11,794	8,450	3,344	0,032	0,009	0,030	0,012
Italy	1,129	1,071	0,058	0,005	0,0003	0,005	0,0003
Latvia	0,282	0,282	n/a	0,006	n/a	0,094	n/a
Liechtenstein	37,341	15,143	20,080	0,035	0,019	0,020	0,027
Lithuania	0,478	n/a	n/a	0,009	n/a	n/a	n/a
Luxembourg	5,659	n/a	n/a	0,010	n/a	0,014	n/a
Malta	0,042			0,0004		0,0004	

Pays	Budget public annuel consacré à l'aide judiciaire (en €) par habitant	Budget public annuel consacré à l'aide judiciaire en matière pénale (en €) par habitant	Budget public annuel consacré à l'aide judiciaire en matière autre que pénale (en €) par habitant	Budget public annuel de l'aide judiciaire (en pourcentage du PIB par habitant)	Budget public annuel de l'aide judiciaire hors matière pénale (en pourcentage du PIB par habitant)	Budget public annuel par habitant de l'aide judiciaire en matière pénale (en pourcentage du salaire moyen brut annuel)	Budget public annuel par habitant de l'aide judiciaire hors matière pénale (en pourcentage du salaire moyen brut annuel)
Moldova	0,037	0,037	0	0,006	0,006	0,004	n/a
Monaco	3,429	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Netherlands	23,224	8,881	14,342	0,077	0,030	0,029	0,047
Norway	38,560	14,988	23,572	0,088	0,034	0,036	0,057
Poland	0,439	n/a	n/a	0,008	n/a	n/a	n/a
Portugal	2,624	n/a	n/a	0,019	n/a	n/a	n/a
Romania	0,084	n/a	n/a	0,003	n/a	n/a	n/a
Slovakia	0,364	0,364	n/a	0,006	0,006	0,007	n/a
Slovenia	n/a	n/a	0,451	n/a	n/a	n/a	0,003
Spain	2,773	n/a	n/a	0,014	n/a	n/a	n/a
Sweden	10,565	8,798	1,767	0,037	0,031	0,028	0,006
Turkey	0,192	0,158	0,033	0,006	0,005	0,002	0,0004
UK England & Wales	57,874	32,990	24,884	0,235	0,134	0,089	0,067
UK Northern Ireland	54,745	21,610	32,550	0,216	0,085	0,070	0,105
UK Scotland	42,533	29,763	12,756	0,173	0,121	0,089	0,038

Annexe 12 : Données clefs de l'aide judiciaire (suite...)

Etats membres	Rapport entre montant moyen alloué par affaire / salaire moyen brut mensuel	Rapport entre montant moyen alloué par affaire pénale / salaire moyen brut mensuel	Rapport entre montant moyen alloué par affaire autre que pénale / salaire moyen brut mensuel	Rapport entre Niveau de revenu pris en compte / salaire moyen brut (Mat. Pénale)	Rapport entre Niveau de revenu pris en compte / salaire moyen brut (Mat. autres que pénales)	Rapport entre nombre total d'affaires pénales bénéficiant de l'AJ / Nombre total de nouvelles affaires pénales	Rapport entre nombre total d'affaires autres que pénales bénéficiant de l'AJ / Nombre total de nouvelles affaires autres que pénales
Andorra	0,43	N/a	N/a			-	
Austria	0,30	N/a	N/a	Var.	Var.	-	
Belgium	N/a	N/a	N/a	N/a	N/a	-	
Croatia	N/a	N/a	N/a			-	
Cyprus	N/a	N/a	N/a			1,01%	1,12%
Denmark	N/a	N/a	N/a	N/a	N/a	-	
Estonia				Var.	-		
Finland	0,24	N/a	N/a	0,51 salaire	0,51 salaire	40,46%	170,11%
France	0,11	0,11	0,11	0,38 salaire	0,38 salaire	36,81%	24,81%
Georgia	7,40	7,40	N/a				
Germany	N/a	N/a	0,20			-	15,82%
Greece				0,33 salaire	N/a		
Hungary	0,03	N/a	N/a			10,94%	19,97%
Iceland	0,95	N/a	N/a			-	
Ireland	0,51	0,46	0,72	Var.	0,47 salaire	8,86%	6,19%
Italy	0,36	0,46	0,07	Var.	0,41 salaire	4,89%	
Latvia				Var.	Var.		
Liechtenstein				Var.	Var.		
Luxembourg	0,22	N/a	N/a	0,40 salaire	0,40 salaire		48,96%

¹ Voir Grille révisée pour l'évaluation des systèmes judiciaires, adoptée par la CEPEJ lors de la 5^{ème} réunion plénière (Strasbourg, 15-17 juin 2005) et approuvée par le Comité des Ministres le 7 septembre 2005 (936^{ème} réunion des Délégués des Ministres), II. Accès à la justice et à l'ensemble des tribunaux, questions 11 à 32.

² Voir CHANTREL, E., GIRAUD, R. & GUIBAUD S., « Quelques pistes d'analyse économique », in BREEN, E. (dir.), *Evaluer la justice, Mission de recherche Droit et justice*, PUF, Paris, 2002, p.265.

³ *Ibidem*.

⁴ Le groupe de travail sur l'évaluation des systèmes judiciaires (CEPEJ-GT-EVAL) est composé de P. ALBERS, J.-P. JEAN (Président en 2006), F. DE SANTIS, E. GARCIA-MALTRAS DE BLAS, H. GENN, B. Z. GRUSZCZYNSKA, M. VINOGRADOV & K. GRZYBOWSKA.

⁵ Le groupe de travail sur la qualité de la justice (CEPEJ-GT-QUAL) est composé de E.C.J.W. VOS, D. LIIV (président en 2007), F. PAYCHERE, A. POTOCKI, J. RIEDEL, E. VAN DER KAM & M. VINOGRADOV.

⁶ Cette situation doit d'ailleurs être distinguée de celle où des fonds privés ne provenant pas de l'usager servent à financer certains aspects sociaux de l'accès à la justice (i.e. lorsque l'aide juridique est financé par un barreau). Dans ces situations également, l'action du donateur satisfait à la fois les intérêts public et privé.

⁷ CONSEIL CONSULTATIF DE JUGES EUROPEENS (CCJE), Avis n°6 (2004) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le procès équitable dans un délai raisonnable et le rôle des juges dans le procès, en prenant en considération les modes alternatifs de règlement des litiges, §§.12-19 et points A1, A2 et A4.

⁸ Les Etats membres faisant figure d'exception sont la Grèce et Monaco (une évolution à court terme est toutefois envisagée pour la Grèce, dont le correspondant national précise que de nombreux sites sont en cours de construction).

⁹ Les Etats membres faisant figure d'exception sont la Fédération de Russie, la Grèce, Monaco, la Norvège et la Pologne ; Andorre précise qu'un site web donnant accès à la jurisprudence de la Cour Suprême et d'autres documents est en cours d'élaboration.

¹⁰ Ces données ne proviennent donc pas des réponses au questionnaire du CEPEJ-GT-EVAL ; elles ont été recueillies par le biais d'un questionnaire spécifique du groupe de travail consacré à la médiation (CEPEJ-GT-MED). Celui-ci est constitué de N. BETTETO, I. BORZOVÁ, G. COTTON, P. ESCHWEILER, J. LHUILLIER, M.d.C. OLIVEIRA, R. SIMAITIS (Président en 2007), J. TAGG & A. WERGENS.

¹¹ Voir LHUILLIER, J., « *Evaluation de l'impact des Recommandations du Conseil de l'Europe en matière de médiation* », document CEPEJ (2007)12 ; V. aussi le site : www.coe.int/CEPEJ

¹² Comme par exemple en Lituanie.

¹³ Comme par exemple en Allemagne et UK-Angleterre/Pays-de-Galles.

¹⁴ Comme par exemple en Roumanie.

- ¹⁵ Comme par exemple en Pologne et UK-Angleterre/Pays-de-Galles.
- ¹⁶ Comme par exemple en Allemagne.
- ¹⁷ Comme par exemple en Finlande et en Bosnie-Herzégovine.
- ¹⁸ Ces Etats sont les suivants : Finlande, France, Géorgie, Grèce, Lettonie et Moldavie.
- ¹⁹ Tel est le cas en UK-Angleterre/Pays de Galles, UK-Ecosse et UK-Irlande du Nord.
- ²⁰ Ces facteurs ont été établis par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme. Pour plus d'informations, voir V. CALVEZ, F., *Analyse des délais judiciaires dans les Etats membres du Conseil de l'Europe à partir de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme*, Les Etudes de la CEPEJ n°3, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2007, spéc. pp.24-38.
- ²¹ CEPEJ (2005)12 Rev.
- ²² Ces Etats sont les suivants : Danemark, Géorgie, Grèce, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Moldavie, Monaco, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Suède, UK-Ecosse et UK-Irlande du Nord.
- ²³ Voir les travaux de la 2^{ème} réunion du Groupe de travail de la CEPEJ sur la qualité de la justice (CEPEJ-GT-QUAL) en date des 20-21 septembre 2007.
- ²⁴ Recommandation n° R (84) 5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les principes de procédure civile propres à améliorer le fonctionnement de la justice, annexe, principe 2-1 ; CCJE, Avis n°6, précité, §.28 et point A6.
- ²⁵ CCJE, Avis n°6, précité, §.18 et point A3.
- ²⁶ Les exceptions sont : la Fédération de Russie, la Géorgie et Monaco. Pour leur part, Andorre, la Bosnie-Herzégovine et le SM-Monténégro n'ont pas répondu.
- ²⁷ BOULARBAH, H., « Réponse pour la Belgique au questionnaire *Costs of justice and Legal Aid* », rapport national belge, XVIIème Congrès de l'Académie Internationale de Droit comparé, 16-22 juillet 2006, Utrecht, Pays-Bas, pp.11 et 14.
- ²⁸ MATTEI, U., "Access to Justice. A Renewed Global Issue?", General Report, XVIIème Congrès de l'Académie Internationale de Droit comparé, 16-22 juillet 2006, Utrecht, Pays-Bas, p.17.
- ²⁹ Les trois Etats faisant exception sont la Belgique, l'Estonie et l'Islande. Une incertitude demeure concernant la Belgique pour laquelle les données recueillies sont parfois contradictoires.
- ³⁰ Les Etats faisant exception sont les suivants : Belgique, Irlande, Islande, Malte, Pays-Bas, Roumanie, Saint-Marin et Suède (incertitude concernant la Belgique).
- ³¹ Les Etats faisant exception sont les suivants : Allemagne, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Danemark, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, Irlande, Islande, Lituanie, Luxembourg, Monaco, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Saint-Marin, Slovaquie, Slovaquie, SM-Serbie et Suède
- ³² Dans certains Etats, comme par exemple en Pologne, pour les litiges civils non complexes d'un faible montant, l'application d'une procédure simplifiée est même obligatoire. En Pologne, cette forme procédurale ne requiert pas la présence

d'avocat, les décisions sont rendues par un seul juge et les adjonctions de payer peuvent être effectuées par le personnel non juge : voir art.47 du Code polonais de procédure civile.

³³ Les normes du procès équitable n'interdisent pas la mise en œuvre de procédures de jugement simplifiées : voir à ce sujet l'arrêt CEDH, 23 juin 1981, Le Compte, Van Leuven et De Meyere, série A, n°43, p.25, §51a ; voir aussi CANIVET, G., « Comment concilier le respect des principes de qualité du procès équitable avec les flux d'affaires dont sont saisies les juridictions ? », in CAVROIS, M.-L., DALLE, H. & JEAN J.-P., La qualité de la Justice, Ecole Nationale de la Magistrature, Mission de Recherche « Droit et Justice », La documentation française, 2002, pp.227 et s.

³⁴ BAUDEL, J.-M., « L'accès à la justice : la situation en France », XVIIème Congrès de l'Académie Internationale de Droit comparé, 16-22 juillet 2006, Utrecht, Pays-Bas, p.5.

³⁵ MATTEI, U., "Access to Justice. A Renewed Global Issue?", General Report, précité, p.16.

³⁶ Voir *supra*, Deuxième partie, A. 2.3.1.2. Les droits procéduraux spécifiques pour les victimes d'infractions.

³⁷ Pour des exemples de catégories vulnérables disposant de ces services : « Viol-femmes » (info-service au 08.00.05.95.95), « femmes-information » (pour les violences conjugales, au 01.40.33.80.60), « Allo enfance maltraitée » (au 119), SOS attentats (en matière de terrorisme) et plus généralement les victimes sont invitées à composer le « 08VICTIMES » sur le clavier de leur téléphone (c'est-à-dire le 08.84.28.46.37).

³⁸ Art. 720, art. D. 49-67 et s. du Code français de procédure pénale.

³⁹ Loi n°672/2002 relative à la protection des victimes.

⁴⁰ Section 257 of the Children Act, 2001.

⁴¹ Art. 306 al.3 du Code français de procédure pénale.

⁴² Art. 112 du Code français de procédure pénale.

⁴³ Section 13, 39 of the Criminal Evidence Act 1992

⁴⁴ Section 4, Criminal Justice Act, 1993; section 7, Criminal Law Rape Act, 1981.

⁴⁵ Art. 48-1 et 158-1 du Code luxembourgeois d'instruction criminelle.

⁴⁶ Art. 706-52 du Code français de procédure pénale : l'enregistrement audiovisuel peut être exclusivement sonore si le mineur ou son représentant légal en fait la demande.

⁴⁷ Sec. 26(3), Civil Legal Aid Act, 1995.

⁴⁸ Voir la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

⁴⁹ Art. 335 du Code français de procédure pénale.

⁵⁰ Art. 706-50 du Code français de procédure pénale.

⁵¹ Art. 81(4) du Code luxembourgeois d'instruction criminelle.

⁵² Art. 65 du Code slovène de la procédure pénale.

⁵³ Art. 7 al.3 et art. 8 al.2 du Code français de procédure pénale.

⁵⁴ Art. 2 du Code français de procédure pénale.

⁵⁵ Art. 2-2 du Code français de procédure pénale.

⁵⁶ Art. 2-9 du Code français de procédure pénale.

⁵⁷ Art. 2-1 du Code français de procédure pénale.

⁵⁸ Art. 2-3 du Code français de procédure pénale.

⁵⁹ Art. 2-8 du Code français de procédure pénale.

⁶⁰ Art.706-47-2 du Code français de procédure pénale.

⁶¹ Les Etats faisant exception sont les suivants : Danemark, Estonie, Finlande, Turquie.

⁶² Les Etats faisant exception sont les suivants : Andorre, Estonie, Finlande, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Turquie, Ukraine.

⁶³ Les Etats faisant exception sont les suivants : Andorre, Bosnie-Herzégovine, Danemark, Estonie, Finlande, Géorgie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Turquie.

⁶⁴ Pour des procédures *ad hoc*, voir par exemple le cas de l'Italie où le livre 4 du Code de procédure civile offre à l'usager un éventail de procédures lui permettant d'obtenir une protection immédiate de certains intérêts (injonction de payer, injonction de quitter le domicile conjugal, interdiction de faire, etc.).

⁶⁵ Par exemple, l'Albanie et la Lituanie (en matière administrative), ou encore la Pologne (en matière pénale).

⁶⁶ Voir parmi d'autres l'arrêt Cour EDH, 28 août 1991, Brandstetter c. Autriche, série A n° 211, p. 27, §.67.

⁶⁷ La Cour EDH a établi que la déchéance du pourvoi en cassation frappant le condamné qui n'a pas déféré au mandat d'arrêt décerné contre lui (Cour EDH, 23 novembre 1993, Poitrimol contre France) ou qui ne s'est pas mis en état (Cour EDH, 14 décembre 1999, Khalfaoui contre France) constitue une sanction disproportionnée qui rompt le juste équilibre qui doit exister entre le souci d'assurer l'exécution des décisions de justice et le droit d'accès au juge.

⁶⁸ CCJE, Avis n°6, précité, A7, §.24-26.

⁶⁹ La plupart des Etats membres n'ont pas répondu à la question 61 (Bulgarie, Espagne, Grèce, Luxembourg, Malte, Roumanie, SM-Monténégro, Ukraine) ou n'a pas pu trouver les données nécessaires (Albanie, Allemagne, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Croatie, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, Géorgie, Irlande, Lettonie, Liechtenstein, Moldavie, Norvège, Pologne, Portugal, République tchèque, Saint-Marin, Slovaquie, Slovénie, SM-Serbie, Suède, Turquie, UK-Angleterre/Pays de Galles, UK-Ecosse, UK-Irlande du Nord).

⁷⁰ Ces Etats sont les suivants : Chypre, Danemark, France, Hongrie, Islande, Italie, Monaco et Pays-Bas.

⁷¹ Voir les travaux de la 2^{ème} réunion du Groupe de travail de la CEPEJ sur la qualité de la justice (CEPEJ-GT-QUAL) en date des 20-21 septembre 2007.

⁷² Ces Etats sont les suivants : Allemagne, Autriche, Azerbaïdjan, Estonie, France, Luxembourg, Slovaquie.

⁷³ Ces Etats sont les suivants : Allemagne, Autriche, Azerbaïdjan, Luxembourg.

⁷⁴ Ces Etats sont les suivants : Allemagne et en Autriche.

⁷⁵ Tel est le cas dans les Etats suivants : Allemagne, Azerbaïdjan, Estonie, Slovaquie.

⁷⁶ Tel est le cas dans les Etats suivants : Azerbaïdjan, Estonie.

⁷⁷ Tel est le cas dans les Etats suivants : Allemagne, Autriche, Slovaquie.

⁷⁸ La législation turque qualifie de « petite » une créance inférieure à 226,24 € pour les décisions rendues par *the Civil Court of Peace*, et inférieure à 565,61€ pour les décisions rendues par *the Civil Courts of First Instance*.

⁷⁹ Selon la législation française, en matière pénale, aucun appel n'est possible lorsque l'amende prononcée est inférieure à 150€ (ce qui correspond au maximum encouru pour une contravention de deuxième classe). En matière civile, le tribunal d'instance statue en dernier ressort pour les litiges ne dépassant pas la valeur de 3.800€ (art. R 321-1, R 321-2, R 321-6, R 321-7, R 321-8, R 321-16 du Code de l'organisation judiciaire) ; il en est de même en matière de contestations relatives aux inscriptions et radiations sur les listes destinées à certaines élections professionnelles (art. R321-17, R 321-18, R 321-19 du Code de l'organisation judiciaire). Enfin, le juge de proximité statue en dernier ressort sur les actions personnelles mobilières dont il est saisi par une personne physique pour les besoins de sa vie non professionnelle jusqu'à la valeur de 1.500€ ou d'une valeur indéterminée mais qui ont pour origine l'exécution d'une obligation dont le montant n'excède pas 1.500€ (art. L331-3 du Code de l'organisation judiciaire).

⁸⁰ Selon les précisions apportées par le correspondant portugais, il n'existe pas de recours effectif devant une juridiction supérieure pour les demandes pécuniaires dont le montant ne dépasse pas 3.740,98€.

⁸¹ Tel est le cas dans les Etats suivants : Monaco et Liechtenstein.

⁸² Tel est le cas dans les Etats suivants : Croatie, France et Moldavie.

⁸³ Tel est le cas en Moldavie.

⁸⁴ Tel est le cas dans les Etats suivants : Moldavie et Roumanie.

⁸⁵ Tel est le cas dans les Etats suivants : France, Moldavie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et SM-Monténégro.

⁸⁶ Tel est le cas dans les Etats suivants : Bulgarie, Finlande, France, Islande et Luxembourg.

⁸⁷ Tel est le cas dans les Etats suivants : Croatie, Finlande, Géorgie, Hongrie, Irlande, Liechtenstein, Lituanie, Malte et République tchèque.

⁸⁸ La Fédération de Russie et l'Ukraine n'ont pas fourni de données exploitables

⁸⁹ Ce qui n'est pas le cas à Chypre, Etat membre au sein duquel le procureur ne se voit attribuer que 4 fonctions : porter une accusation, soumettre l'affaire au tribunal, faire appel, classer l'affaire sans suite sans avoir une décision du tribunal.

⁹⁰ Parmi les quatre Etats membres ne disposant pas de procédures de suivi et d'évaluation, seul le Danemark habilite le procureur à intervenir dans la procédure civile. Compte tenu du fait que les données de la CEPEJ ne donnent aucun renseignement sur l'importance des attributions du procureur en matière civile et/ou administrative, nous ne pouvons pas établir si l'absence de contrôle de l'activité des parquets au Danemark se justifie par le rôle procédural peu important du procureur. Pour autant, étant donnée l'importance des attributions que la législation danoise confère au parquet en matière pénale, l'absence de suivi et d'évaluation de son activité suscite de nombreuses questions.

⁹¹ Ces Etats sont les suivants : Autriche, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, Fédération de Russie, France, Italie, Islande, Lettonie, Lituanie, Moldavie, Saint-Marin, Slovaquie, SM-Monténégro, UK-Angleterre/Pays de Galles, UK-Ecosse, UK-Irlande du Nord, Ukraine.

⁹² Ces Etats sont les suivants : Albanie, Allemagne, Autriche, Grèce, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Luxembourg, Malte, Moldavie, Norvège, Pologne, République tchèque, Saint-Marin, Slovaquie, SM-Serbie.

⁹³ Ces Etats sont les suivants : Albanie, Autriche, Lettonie, Luxembourg, Malte, Moldavie, Norvège, Pologne.

⁹⁴ Les Etats au sein desquels les honoraires sont réglementés par le barreau sont les suivants : Andorre, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Croatie, Luxembourg, Slovaquie, SM-Monténégro, Turquie, UK-Angleterre/Pays de Galles, UK-Ecosse, UK-Irlande du Nord. Parmi eux, seuls la Bosnie-Herzégovine et le Luxembourg instituent par ce biais le principe d'une libre négociation des honoraires.

⁹⁵ Les Etats membres concernés sont les suivants : Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Hongrie, Irlande, Islande, Lituanie, Monaco, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Suède, Ukraine.

⁹⁶ BOULARBAH, H., Rapport national belge, in XVII^{ème} Congrès de l'Académie Internationale de Droit Comparé, 16-22 juillet 2006, Utrecht, Pays-Bas, p.10.

⁹⁷ Art.92-99 du Code grec des avocats.

⁹⁸ X., Rapport national polonais, in XVII^{ème} Congrès de l'Académie Internationale de Droit Comparé, 16-22 juillet 2006, Utrecht, Pays-Bas, p.2.

⁹⁹ Les Etats au sein desquels la transparence n'est pas assurée sont les suivants : Danemark, Géorgie, Grèce, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Moldavie, Monaco, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Suède, UK-Ecosse, UK-Irlande du Nord.

¹⁰⁰ Les quatre Etats ne prévoyant pas ce type de procédure sont les suivants : Albanie, Hongrie, Pays-Bas et Pologne.

¹⁰¹ Les Etats concernés sont les suivants : Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Géorgie, Hongrie, Pays-Bas, Pologne, Ukraine.

¹⁰² BOULARBAH, H., Rapport national belge, in XVII^{ème} Congrès de l'Académie Internationale de Droit Comparé, 16-22 juillet 2006, Utrecht, Pays-Bas, pp.9-10.

¹⁰³ Dans cette étude, les termes d'aide légale (*Legal Aid*) et d'aide judiciaire s'entendent comme synonymes.

¹⁰⁴ Cette définition de l'aide judiciaire est celle proposée par la CEPEJ aux correspondants nationaux lors du cycle d'évaluation 2004-2006.

¹⁰⁵ L'article 6 §3c de la Convention européenne des droits de l'Homme indique, en matière pénale, que « *Tout accusé a droit notamment à : [...] c) se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent* ».

¹⁰⁶ L'assistance judiciaire peut prendre la forme d'une aide financière ou de la mise à disposition d'un avocat commis d'office (Cour EDH, 24 novembre 1993, *Imbrioscia c. Suisse*, A.276) ; Un accusé encourant une peine sévère doit pouvoir bénéficier de l'aide judiciaire pour se pourvoir en cassation compte tenu de la complexité de la procédure (Cour EDH, 26 septembre 2000, *Biba c. Grèce*).

¹⁰⁷ Résolution 76 (5) sur l'aide judiciaire en matière civile, commerciale et administrative ; Résolution 78 (8) sur l'aide judiciaire et la consultation juridique

¹⁰⁸ Recommandation 81 (7) sur les moyens de faciliter l'accès à la justice ; Recommandation 93 (1) relative à l'accès effectif au droit et à la justice des personnes en situation de grande pauvreté ; Recommandation 2005 (12) concernant les règles d'application pour une aide judiciaire à l'étranger pour l'utilisation selon l'accord européen de la transmission des applications d'aide judiciaire et de ses protocoles additionnels

¹⁰⁹ Avis n°6 (2004) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le procès équitable dans un délai raisonnable et le rôle des juges dans le procès, en prenant en considération les modes alternatifs de règlement des litiges, §§21-24.

¹¹⁰ Les 2 exceptions étant le Danemark et l'Islande.

¹¹¹ Les 5 exceptions étant l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Lettonie, la Moldavie et la Slovaquie.

¹¹² Les 8 exceptions étant l'Azerbaïdjan, le Danemark, l'Italie, Monaco, la Pologne, Saint-Marin, la Suède et la Turquie.

¹¹³ Les 8 exceptions étant l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, l'Italie, la Lettonie, Monaco, la Pologne, Saint-Marin et la Turquie.

¹¹⁴ MATTEI, U., "Access to Justice. A Renewed Global Issue?", General Report, précité, p.22.

¹¹⁵ Voir les législations de l'Azerbaïdjan, de l'Italie, de Monaco, de la Pologne, de Saint-Marin et de la Turquie.

¹¹⁶ En Islande, l'Etat paye uniquement le coût d'un avocat commis d'office en cas d'acquiescement. Dans le cas d'une condamnation, les condamnés en supportent le coût. L'avocat en défense n'est alors payé sur le budget de l'Etat que si le justiciable n'est pas capable de payer lui-même cette dépense.

¹¹⁷ En Allemagne, l'aide judiciaire dans les affaires pénales implique la commission d'office d'un avocat, dans la mesure où le prévenu n'a pas encore choisi de défenseur. L'avocat n'est cependant commis que si l'intervention de ce dernier est indispensable. En vertu de l'article 140 du Code allemand de procédure pénale (*Strafprozessordnung*), ce n'est le cas que lorsque les faits reprochés, la situation de

fait ou de droit sont particulièrement graves ou que la peine encourue est particulièrement lourde. La rémunération du défenseur commis d'office est alors payée par le Trésor.

¹¹⁸ V. SENAT (France), « L'aide juridique », Les documents de travail du Sénat, série législation comparée, n° LC 137, juillet 2004, p.8.

¹¹⁹ En France, l'aide à l'intervention d'avocat concerne la représentation devant les tribunaux et le conseil juridique, y compris dans le cadre de la médiation et de la composition pénale, de la garde à vue, de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, et des procédures disciplinaires prononcées à l'égard d'un détenu.

¹²⁰ En Italie, l'aide judiciaire peut servir à couvrir les frais engendrés par l'engagement d'un détective privé.

¹²¹ En Allemagne, selon la *Beratungshilfegesetz*, loi relative à l'aide légale, du 18 juin 1980, la consultation juridique gratuite est accessible à tout citoyen remplissant les conditions de l'aide judiciaire. Pourtant, quelle que soit sa situation financière, le premier réflexe de l'utilisateur est bien souvent de se tourner vers les consultations gratuites des avocats, voir à ce sujet, GOTTWALD, P., « Access to Justice, Costs and Legal Aid », précité, pt. 2 g) . En France, certains Centres Départementaux de l'Accès au Droit (CDAD) dressent le même constat. En Pologne, où un projet de loi sur les services juridiques *pro bono* est en cours d'examen, une grande part du marché des services juridiques est déjà récupérée par l'assistance gratuite : les tribunaux de district organisent une semaine de consultation gratuite par an ; les établissements universitaires tiennent des permanences juridiques bénévoles.

¹²² Aux Pays-Bas, afin de responsabiliser les usagers dans leur démarche judiciaire et d'éviter les actions non pertinentes, l'Etat s'assure que les bénéficiaires d'aide judiciaire paient au moins une partie des frais judiciaires. Selon la section 12, paragraphe 2 de la Loi néerlandaise relative à l'aide judiciaire, la prise en charge des frais de justice est refusée 1) si les chances de gain de procès sont nulles, 2) si les frais judiciaires encourus sont déraisonnablement élevés par rapport à l'enjeu du litige, 3) si la représentation de l'utilisateur par un avocat n'est pas requise et qu'il peut raisonnablement défendre ses intérêts lui-même.

¹²³ MATTEI, U., "Access to Justice. A Renewed Global Issue?", General Report, précité, p.22.

¹²⁴ V. SENAT (France), « L'aide juridique », Les documents de travail du Sénat, série législation comparée, n° LC 137, juillet 2004, p.8.

¹²⁵ Voir les projets de lignes directrices visant à améliorer la mise en œuvre des recommandations existantes concernant la médiation pénale (CEPEJ (2007) 13 PROV), la médiation familiale et civile (CEPEJ (2007) 14 PROV), ainsi que les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées (CEPEJ (2007) 15 PROV).

¹²⁶ Si, dans un premier temps, la Cour EDH a semblé considéré comme une atteinte à la substance du droit à un tribunal, le refus d'accorder l'aide juridictionnelle dans une procédure dans laquelle la représentation par un avocat était obligatoire au motif que la prétention ne paraissait pas sérieuse (Cour EDH, 20 juillet 1998, Aerts c. Belgique), elle a finalement reconnu la possibilité de ce type de sélection pour les procédures sans représentation obligatoire (Cour EDH, 19 septembre 2000, Gnahoré

c. France) ; Le refus de l'aide juridictionnelle en matière de divorce, au motif que le moyen en cassation n'est pas sérieux, ne porte pas non plus atteinte au droit d'accès à un tribunal (Cour EDH, 26 février 2002, Del Sol c. France).

¹²⁷ Les 5 Etats faisant exception sont les suivants : Belgique, Bosnie-Herzégovine, France, Géorgie et Lituanie.

¹²⁸ MATTEI, U., "Access to Justice. A Renewed Global Issue?", General Report, précité, p.23. Dans certains Etats, la charge imposée aux avocats prêtant leur concours au titre de l'aide juridictionnelle s'est alourdie sans que la rémunération ait progressé de la même façon : V. SENAT (France), « L'aide juridique », Les documents de travail du Sénat, série législation comparée, n° LC 137, juillet 2004, p.6.

¹²⁹ GOTTWALD, P., « Access to Justice, Costs and Legal Aid », précité, pt. 5.

¹³⁰ Pour des exemples de systèmes « *loser pays all* » connaissant différents degrés d'indemnisation, voir par exemple, GOTTWALD, P., « Access to Justice, Costs and Legal Aid », précité, pt. 2 f) ; BAUDEL, J.-M., « L'accès à la justice : la situation en France », précité, p.8 ; VARANO, V., de LUCA, A., « *Access to Justice in Italy* », Rapport national italien, in XVII^{ème} Congrès de l'Académie Internationale de Droit Comparé, 16-22 juillet 2006, Utrecht, Pays-Bas, p.15.

¹³¹ Celle-ci peut être allouée à la partie obtenant gain de cause sur la base de l'art. 1022 du Code judiciaire, mais elle est toujours très limitée : son montant varie de 35,70€ à 475,96€.

¹³² La méthodologie employée dans cette étude est celle dégagée par la CEPEJ et présentée dans son rapport sur l'évaluation des systèmes judiciaires ; V. CEPEJ, Systèmes judiciaires européens – Edition 2006 (données 2004), Les études de la CEPEJ n°1, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2006, point 2.4.

¹³³ Les 38 Etats concernés sont les suivants : Albanie, Allemagne, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Espagne, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldavie, Monaco, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Suède, Turquie, UK-Angleterre/Pays de Galles, UK-Ecosse, UK-Irlande du Nord.

¹³⁴ En Allemagne, le Trésor public couvre tous les frais du bénéficiaire de l'aide judiciaire, occasionnés par la procédure judiciaire. Pour cette raison, les prévisions budgétaires pour l'aide judiciaire sont facilement dépassées et ne reflètent pas les dépenses réelles. Voir à ce sujet, GOTTWALD, P., « Access to Justice, Costs and Legal Aid », précité, pt. 5 h).

¹³⁵ Ces questions sont directement issues des travaux de la 2^{ème} réunion du Groupe de travail de la CEPEJ sur la qualité de la justice (CEPEJ-GT-QUAL) en date des 20-21 septembre 2007.

¹³⁶ Cette initiative lui a valu d'être lauréat 2006 du Prix de la balance de cristal, V. le site : www.coe.int/CEPEJ

¹³⁷ La Charte Marianne vise à garantir la qualité de l'accueil sous toutes ses formes (physique, téléphonique, électronique, courrier). Elle promeut des valeurs telles que la courtoisie, l'accessibilité, la rapidité, la clarté des réponses mais aussi un esprit d'écoute, de rigueur et de transparence. Elle se fonde sur 5 séries d'engagements :

1/ Faciliter l'accès des usagers dans les services ; 2/ Accueillir les usagers de manière attentive et courtoise ; 3/ Répondre de manière compréhensible et dans un délai annoncé ; 4/ Traiter systématiquement la réclamation ; 5/ Recueillir les propositions des usagers pour améliorer la qualité du service public. Chacune de ces rubriques comporte des engagements obligatoires et des engagements optionnels.

¹³⁸ Pour un exemple récent d'informatisation de l'accès aux juridictions, voir l'initiative française de dématérialisation des formulaires électroniques : www.justice.gouv.fr . En France depuis le 10 avril 2007, les greffes des juridictions hors tribunaux de commerce participent à « l'administration électronique » permettant aux justiciables d'adresser leurs demandes aux juridictions compétentes par voie électronique (e.g. un formulaire de demande d'aide juridictionnelle). Par ailleurs, un projet de « e-Barreau », généralisé à l'ensemble des juridictions pénales au 1^{er} janvier 2008, devrait permettre aux professionnels de la justice de disposer des informations et des documents en temps réel et d'assurer un suivi en ligne des procédures. Les échanges entre les tribunaux et les avocats seront sécurisés par une clef cryptographique, délivrée nominativement par le Conseil général du Barreau.

¹³⁹ Travaux de la 2^{ème} réunion du Groupe de travail de la CEPEJ sur la qualité de la justice (CEPEJ-GT-QUAL) en date des 20-21 septembre 2007.

¹⁴⁰ M. CAPELLETTI & B. GARTH, "Introduction" in M. CAPELLETTI (ed.), *Access to Justice and Welfare State*, Le Monnier Florence, Sijthoff & Noordhoff Int, 1981: décrivant les progrès de l'accès à la justice comme une succession de vagues, les auteurs identifient la troisième vague, surgie à la fin des années 1970, comme l'émergence des modes alternatifs de résolution des litiges, au premier rang desquels figure la médiation.

¹⁴¹ I. AERTSEN & T. PETERS, "Mediation for reparation: The victim's perspective", in *Essays dedicated to the memory of Prof. F. MC CLINTOCK*, In Support for crime victims in a comparative perspective, Leuven University Press, Leuven, Belgium, 1997, p.229.

¹⁴² I. AERTSEN, R. MACKAY, C. PELIKAN, J. WILLEMSSENS & M. WRIGHT, *Rebuilding community connections - mediation and restorative justice in Europe*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2004.

¹⁴³ Voir CCJE, « Sur le procès équitable dans un délai raisonnable et le rôle des juges dans le procès en prenant en considération les modes alternatifs de règlement des litiges », Avis n°6, 2004, §145.

¹⁴⁴ Ainsi en Slovénie, la médiation permet un allègement de la charge de travail au sein de la justice pénale : avec 837 audiences en moins en 2000, soit l'équivalent du travail de cinq juges d'une juridiction du premier degré, la médiation permet de consacrer les moyens ainsi libérés à d'autres affaires. V. A. MEZNAR, "Victim Offender Mediation in Slovenia", *Newsletter of the European Forum for Restorative Justice*, février 2002, vol. 3, issue 1, p.1-3.

¹⁴⁵ Le CCJE reconnaît lui-même que la médiation pénale peut « contribuer à prévenir de nouvelles infractions », (Avis n°6, précité, *ibidem*) ce qui n'est pas seulement intéressant en termes de politique criminelle mais également en termes de gestion des flux d'affaires. En définitive, les allègements suscités par la médiation pénale sont sans doute nuancés dans certains Etats par les modalités quotidiennes du recours à la médiation : lorsqu'elle est employée pour le traitement en temps réel des affaires, conditionnant par exemple un classement sans suite, la médiation pénale

est elle-aussi est un facteur renforçant l'accès à la justice. Selon C. LAZERGES, « Médiation pénale, justice pénale et politique criminelle », Revue de science criminelle et de droit pénal comparé, 1997 : dans ces conditions, la médiation pénale est alors « un mode de gestion des flux qui doit à l'évidence quantitativement retenir l'attention ». À l'inverse, son influence est plus médiocre à mesure que s'éloigne le traitement « à chaud » ou lorsque les magistrats profitent de son existence pour transmettre des dossiers peu importants, normalement classés sans suite, voire pour vider leurs tiroirs de dossiers encombrants (en ce sens, F. DENAT, « La médiation pénale », in INSTITUT SUISSE DE DROIT COMPARE, La médiation : un mode alternatif de résolution des conflits ?, Lausanne, 14 et 15 novembre 1991, Publications de l'Institut suisse de droit comparé n°19, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zurich, 1992, spéc. p.59.).

¹⁴⁶ En cas de médiation judiciaire, un espace spécialement dévolu à la médiation pourrait ainsi être prévu au sein des juridictions.

¹⁴⁷ En ce sens, voir les lignes directrices du Groupe de travail sur la médiation : CEPEJ (2007) 13 ; CEPEJ (2007) 14 ; CEPEJ (2007) 15.

¹⁴⁸ J. LHUILLIER, « Evaluation de l'impact des Recommandations du Conseil de l'Europe en matière de médiation », document CEPEJ (2007)12.

¹⁴⁹ Par exemple, au Portugal, où une session d'information sur la médiation est obligatoire pour les parties.

¹⁵⁰ Par exemple, en UK-Angleterre/Pays de Galles, dès lors que le procès serait financé par des fonds publics.

¹⁵¹ Voir J. LHUILLIER, "Overall results and perspectives of penal mediation in Europe", in Mediation in Europe : Present Challenges and Future Developments, actes de la Conférence du 24-25 mai 2007, Vilnius, Lituanie, organisée par le Conseil de l'Europe et le Ministère de la Justice de la République de Lituanie, ouvrage à paraître début 2008.

¹⁵² V. CALVEZ, F., *Analyse des délais judiciaires dans les Etats membres du Conseil de l'Europe à partir de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme*, Les Etudes de la CEPEJ n°3, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2007

¹⁵³ Voir le Programme Cadre de la CEPEJ « Un nouvel objectif pour les systèmes judiciaires : le traitement de chaque affaire dans un délai optimal et prévisible » (CEPEJ (2004) 19 Rev.).

¹⁵⁴ Les Etats concernés sont les suivants : Albanie, Allemagne, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldavie, Monaco, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Saint Marin, Slovaquie, Slovénie, SM-Monténégro, Suède, Turquie, UK-Angleterre / Pays de Galles

¹⁵⁵ Les Etats concernés sont les suivants : Allemagne, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie- Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldavie, Monaco, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Saint Marin, Slovaquie, Slovénie, SM-Monténégro, Suède, Turquie, UK-Angleterre / Pays de Galles.

¹⁵⁶ Les Etats concernés sont les suivants : Allemagne, Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie- Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Hongrie, Islande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Moldavie, Monaco, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Saint Marin, Slovaquie, Slovénie, SM-Monténégro, Suède, Turquie, UK-Angleterre / Pays de Galles, Ukraine.

¹⁵⁷ Les Etats concernés sont les suivants : Allemagne, Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie- Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Hongrie, Islande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Moldavie, Monaco, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Saint Marin, Slovaquie, Slovénie, SM-Monténégro, Suède, Turquie, UK-Angleterre / Pays de Galles.

¹⁵⁸ Les Etats concernés sont les suivants : Albanie, Andorre, Arménie, Bulgarie, Chypre, Espagne, Fédération de Russie, Finlande, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Monaco, Pays-Bas, Slovénie, Turquie, UK-Ecosse.

¹⁵⁹ Pour un exemple d'étude attachée à l'indice de confiance d'un échantillon représentatif de la population dans l'administration de la justice, voir SUBORDINATE COURTS, RESEARCH AND STATISTICS UNIT, *Subordinate Courts Research Bulletin*, Issue n°29, Singapore, July 2003, notamment le classement des Etats au niveau mondial selon l'indice de confiance recueilli.

¹⁶⁰ C'est-à-dire à la réalisation d'objectifs d'économie, d'efficacité, d'effectivité et de transparence de la justice, ainsi qu'à la soumission de celle-ci au contrôle d'une autorité extérieure à même de sanctionner un manquement à ces devoirs. V. Travaux de la 2^{ème} réunion du Groupe de travail de la CEPEJ sur la qualité de la justice (CEPEJ-GT-QUAL) en date des 20-21 septembre 2007.

¹⁶¹ Cette section s'appuie notamment sur JEAN, J.-P., « Les demandes des usagers de la justice », in CAVROIS, M.-L., DALLE, H. & JEAN J.-P., La qualité de la Justice, Ecole Nationale de la Magistrature, Mission de Recherche « Droit et Justice », La documentation française, 2002, pp.23s. ; V. aussi l' « *Enquête de satisfaction des utilisateurs et utilisatrices du Palais de justice de Genève* », rapport approuvé par la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire lors de sa séance du 13 mai 2002, spéc. p.18 ; pour des comparaisons avec des enquêtes non européennes, voir NATIONAL CENTER FOR STATE COURTS, CourTools, Denver, CO, 2005, www.courttools.org

¹⁶² Art. 10 de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

¹⁶³ Voir les projets de lignes directrices visant à améliorer la mise en œuvre des recommandations existantes concernant la médiation pénale (CEPEJ (2007) 13), la médiation familiale et civile (CEPEJ (2007) 14), ainsi que les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées (CEPEJ (2007) 15).

¹⁶⁴ Law 27/2003 Protection Order for domestic violence victims; Organic Law 1/2004 of 28th December 2004 on Integral Protection Measures against Domestic Violence.

¹⁶⁵ En France, cette possibilité est également prévue dans le cadre de la procédure de divorce (art. 220-1, al.3 du Code civil).

¹⁶⁶ Sections 251-252 of the Children Act, 2001.

¹⁶⁷ Parts 4 and 8 of The Children Act, 2001; Garda Diversion Programme in operation since May 1st, 2002.

¹⁶⁸ V. Travaux de la 2^{ème} réunion du Groupe de travail de la CEPEJ sur la qualité de la justice (CEPEJ-GT-QUAL) en date des 20-21 septembre 2007.

¹⁶⁹ Les Etats membres concernés sont les suivants : Allemagne, Andorre, Belgique, Chypre, Monaco, Portugal, Saint Marin, SM-Monténégro, SM-Serbie et Suède.

¹⁷⁰ Les Etats membres concernés sont les suivants : Albanie, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, République tchèque, Danemark, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldavie, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Turquie, UK Angleterre & Pays de Galles, UK Ecosse, UK Irlande du Nord, Ukraine

¹⁷¹ L'article 14 de la Loi allemande sur les frais de justice (*Gerichtskostengesetz*) exempte de l'obligation d'avancer les frais judiciaires : 1) les bénéficiaires de l'aide judiciaire 2) les demandeurs bénéficiant de l'exemption des frais judiciaires 3) les demandeurs dont la cause n'apparaît pas désespérée ou motivée par l'intention de nuire, si l'avance des frais judiciaires les mettrait en difficulté au regard de leur situation patrimoniale ou pour d'autres raisons.

¹⁷² *Free Legal Aid Act*, sections 26, 27.

¹⁷³ Art. 168 du Code slovène de procédure civile

¹⁷⁴ Art. 113 du Code polonais de procédure civile ; art. 624 du Code polonais de procédure pénale

¹⁷⁵ *Act on Rates in Civil Cases*, section 17, para. 1 ; *General Administrative Law Act*, sec. 8.41. À partir du 1^{er} janvier 2006, la législation néerlandaise permet de diminuer le montant de la taxe judiciaire par quatre si les revenus mensuels de l'usager ne dépassent 1.477 €. Le montant de la taxe judiciaire est divisé par deux pour les bénéficiaires de l'aide judiciaire. Voir également, JONGBLOED, A.W., « *Access to Justice, Costs and Legal Aid* », précité.

¹⁷⁶ *The Children Acts 1908 to 1989; the Guardianship of Children Acts 1964 to 1997; the Child Care Acts 1991 and 2001; motions under paragraph 3 of Article 5 of the Luxembourg Convention (within the meaning of the Child Abduction and Enforcement of Custody Orders Act 1991 (No. 6 of 1991))*

¹⁷⁷ V. « Les avocats », in COMMISSION EUROPEENNE POUR L'EFFICACITE DE LA JUSTICE, *Systèmes judiciaires européennes*, Les études de la CEPEJ, édition 2006 (données 2004), chapitre 10, p.130.

¹⁷⁸ *Rechtsanwaltsvergütungsgezet*s (RVG), 5 mai 2004, § 9.

¹⁷⁹ Art. 5.1 du règlement de l'OBFG (l'Ordre des barreaux francophones) du 27 novembre 2004 relatif à l'information à fournir par l'avocat à ses clients en matière d'honoraires, de frais et de débours.

¹⁸⁰ Art. 2234 du Code civil italien.

¹⁸¹ En Italie, cette possibilité est établie expressément par le Décret Royal du 27

novembre 1933, n° 1578, art. 60.

¹⁸² Art. 173 du Code grec de procédure civile. Voir également YESSIOU-FALTSI, P. & PIPSOU, L.-M., « *Access to Justice. Costs and Legal Aid* », Rapport national grec, in XVIIème Congrès de l'Académie Internationale de Droit Comparé, 16-22 juillet 2006, Utrecht, Pays-Bas, p. 4.

¹⁸³ X., Rapport national polonais, in XVIIème Congrès de l'Académie Internationale de Droit Comparé, 16-22 juillet 2006, Utrecht, Pays-Bas, p. 1

¹⁸⁴ JONGBLOED, A.W., « *Access to justice, costs and legal aid* », précité, p. 7.

¹⁸⁵ V. SENAT (France), « L'aide juridique », Les documents de travail du Sénat, série législation comparée, n° LC 137, juillet 2004, p.10.

¹⁸⁶ *Bundesrechtsanwaltsordnung* (BRAO), 1. August 1959, §49b, sec. 2

¹⁸⁷ Art. 2233, para. 3 du Code civil italien. Une prime supplémentaire (dite *palmario*), payable en cas de gain du procès, peut toutefois être prévue par un accord entre l'avocat et le client.

¹⁸⁸ Art. 92 §3 du Code grec des avocats.

¹⁸⁹ Art. 353 du Code civil polonais.

¹⁹⁰ Art. 5.4 du règlement de l'OBF (Ordre belge des barreaux francophones) du 27 novembre 2004 ; voir également BIGWOOD, J., « *La détermination des honoraires de l'avocat* », *J.T.*, p. 459, n°2.4.

¹⁹¹ Voir la recommandation de l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles du 10 février 2004 en matière de prévisibilité, d'information et de contractualisation des honoraires, *L.B.*, 2003-2004, n°2, p.154.

¹⁹² MATTEI, U., « *Access to Justice. A renewed Global Issue ?* », Rapport précité, p. 12.

¹⁹³ Art. 91, § 2 du Code allemand de procédure civile.

¹⁹⁴ Art. 1017 et ss. du Code judiciaire belge.

¹⁹⁵ Cass. 2 septembre 2004, *R.W.* 2004-2005. 535 ; v. pour de plus amples commentaires : CALLEWAERT, V. et De CONINCK, B., « *La répétibilité des frais et honoraires d'avocats après l'arrêt de la Cour de cassation du 2 septembre 2004. Responsabilités et assurances* », *RGAR*, 2005, n° 13.944 ; Van DROOGHENBROECK, J.-F. et CLOSSET-MARCHAL, G., « *La répétibilité des honoraires d'avocat à l'aune du droit judiciaire* », *RGAR*, 2005, n° 13.945.

¹⁹⁶ Art. 176 du Code grec de procédure civile.

¹⁹⁷ Décret Royal du 27 novembre 1933, n° 1578, art. 60.

¹⁹⁸ X., Rapport national polonais, in XVIIème Congrès de l'Académie Internationale de Droit Comparé, 16-22 juillet 2006, Utrecht, Pays-Bas, p. 2 ; en matière pénale, v. art. 632 du Code polonais de procédure pénale.

¹⁹⁹ MATTEI, U., « *Access to Justice. A renewed Global Issue ?* », Rapport précité, p. 12.

²⁰⁰ Les Etats concernés sont les suivants : Allemagne, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République

tchèque, Danemark, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Hongrie, Islande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Luxembourg, Malte, Pologne, Portugal, Roumanie, Saint Marin, Slovénie, SM-Monténégro, SM-Serbie, Suède, Turquie, UK Angleterre & Pays de Galles, UK Ecosse, UK Irlande du Nord et Ukraine.

²⁰¹ Les Etats concernés sont les suivants : Géorgie, Irlande, Lituanie, Moldavie, Monaco, Norvège, Pays-Bas et Slovaquie.

²⁰² Il s'agit de la Lettonie.

²⁰³ Les Etats concernés sont les suivants : Albanie, Andorre, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, Fédération de Russie, Géorgie, Grèce, Lettonie, Malte, Moldavie, Monaco, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, SM-Monténégro, SM-Serbie et Turquie

²⁰⁴ MATTEI, U., « *Access to Justice. A renewed Global Issue ?* », Rapport précité, p. 14.

²⁰⁵ V. SENAT (France), « L'aide juridique », Les documents de travail du Sénat, série législation comparée, n° LC 137, juillet 2004, p.8.

²⁰⁶ GOTTWALD, P., « *Access to Justice. Costs and Legal Aid* », Rapport national allemand, in XVII^{ème} Congrès de l'Académie Internationale de Droit Comparé, 16-22 juillet 2006, Utrecht, Pays-Bas, p. 6.

²⁰⁷ JONGBLOED, A.W., « *Access to justice, Costs and Legal Aid* », Rapport national néerlandais, précité, p. 9

²⁰⁸ MATTEI, U., rapport précité, p. 14.

²⁰⁹ PARIS, C., « *Le régime d'assurance protection juridique* », Bruxelles, Larcier, 2004, 576 p.

²¹⁰ V. notamment BOULARBAH, H., « *Costs of Justice and Legal Aid* », Rapport national belge, in XVII^{ème} Congrès de l'Académie Internationale de Droit Comparé, 16-22 juillet 2006, Utrecht, Pays-Bas. Selon cet auteur, seul 1% des affaires entre actuellement dans cette situation.

²¹¹ YESSIOU-FALTSI, P. & PISOU, L.-M., « *Access to Justice. Costs and Legal Aid* », Rapport national grec, in XVII^{ème} Congrès de l'Académie Internationale de Droit Comparé, 16-22 juillet 2006, Utrecht, Pays-Bas, p. 5.

²¹² X., Rapport national polonais, in XVII^{ème} Congrès de l'Académie Internationale de Droit Comparé, 16-22 juillet 2006, Utrecht, Pays-Bas, p. 3.

²¹³ BAUDEL, J.-M., « *L'accès à la justice : la situation en France* », Rapport national français, in XVII^{ème} Congrès de l'Académie Internationale de Droit Comparé, 16-22 juillet 2006, Utrecht, Pays-Bas, p. 4.

²¹⁴ VARANO, V., de LUCA, A., « *Access to Justice in Italy* », Rapport national italien, in XVII^{ème} Congrès de l'Académie Internationale de Droit Comparé, 16-22 juillet 2006, Utrecht, Pays-Bas, p. 5.

²¹⁵ *Ibid.*, p. 6.

²¹⁶ Les données contenues dans ce paragraphe ne proviennent donc pas des réponses au questionnaire du CEPEJ-GT-EVAL ; elles ont été recueillies par le biais

d'un questionnaire spécifique du groupe de travail consacré à la médiation (CEPEJ-GT-MED). Celui-ci est constitué de N. BETTETO, I. BORZOVÁ, G. COTTON, P. ESCHWEILER, J. LHUILLIER, M.d.C. OLIVEIRA, R. SIMAITIS (Président en 2007), J. TAGG & A. WERGENS.

²¹⁷ Les Etats concernés sont les suivants : Allemagne, Autriche, Bosnie-Herzégovine, Hongrie, Lituanie, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie, Suède.

²¹⁸ Certains Etats font notablement exception, comme par exemple l'Allemagne (où la médiation peut d'ailleurs être très onéreuse).

²¹⁹ Pour plus de détails, voir LHUILLIER, J., « *Analyse de l'évaluation de l'impact des Recommandations du Conseil de l'Europe en matière de médiation* », document CEPEJ 2007 (12).

²²⁰ Les études menées par le Groupe de travail sur la médiation (CEPEJ-GT-MED) ont permis de recenser un certain nombre d'Etats n'accordant pas de fonds publics à la médiation (Allemagne, Bosnie-Herzégovine, Hongrie, Lituanie, Roumanie, Royaume-Uni). Cette absence de fonds publics est diversement expliquée : si le manque de fonds est une donnée à prendre en compte (Hongrie), elle n'est, contrairement aux idées reçues, peut-être pas la principale raison ou du moins pas la seule, puisque le manque de fonds est étroitement lié à la méconnaissance et au manque de confiance dont souffre la médiation. L'absence d'attention des opinions publiques n'incite pas les ministères à s'interroger sur l'importance des modes alternatifs de résolutions des litiges et peu d'efforts sont donc entrepris pour développer le financement public des systèmes de médiation (Allemagne, Lituanie, Slovénie). La place de la Bosnie-Herzégovine est particulière : les subventions publiques de la médiation proviennent pour l'essentiel de donations étrangères. Les Etats au sein desquels l'opinion publique n'est pas sensibilisée à la médiation paraissent moins enclins à mettre en place un système de financement public. Le paradoxe en est que la sensibilisation de l'opinion passe par une promotion que l'Etat est souvent seul en mesure d'assurer.

²²¹ V. en ce sens, CEPEJ, Lignes directrices visant à améliorer la mise en œuvre des Recommandations existantes concernant la médiation familiale et en matière civile CEPEJ(2007)14, §.34 : « Par souci d'égalité devant la loi et d'accès au droit, il est inadmissible que certaines catégories sociales ne puissent bénéficier de ces services pour des raisons d'ordre économique. Pour les personnes disposant de moyens économiques limités, les Etats membres devraient être encouragés à rendre l'aide judiciaire disponible aux parties à la médiation, de la même manière qu'ils assurent une aide judiciaire aux parties en procès ». V. également, pour une formulation similaire, CEPEJ, Lignes directrices visant à améliorer la mise en œuvre de la Recommandation sur les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées, CEPEJ(2007)15, §.42.

²²² Le financement public découle ainsi de sources ministérielles (Allemagne, Autriche), locales (en Suède, ce sont les municipalités qui paient) ou institutionnelles (Service du Procureur en Slovénie, autorités locales en Grande-Bretagne telles que les services de police, de probation ou de prison).

²²³ Recommandation Rec (2002) 10 sur la médiation en matière civile, §.10. Ces conditions ne sont explicitement formulées que dans la plus récente des quatre recommandations consacrées à la médiation mais il semble difficile de penser qu'elles n'ont pas vocation à s'appliquer en matières familiale, pénale et

administrative.

²²⁴ Ce principe devrait être respecté au moins en matière pénale, V. en ce sens, CEPEJ, Lignes Directrices visant à améliorer la mise en œuvre de la Recommandation existante concernant la médiation en matière pénale, CEPEJ(2007)13, §.34.

²²⁵ À supposer que de nouvelles données surmontent ces deux problèmes, il faudrait encore pondérer les résultats au regard du coût de la vie des usagers dans les différents Etats membres.

²²⁶ SOLENIK, D., *L'application de la loi étrangère par les juges du fond anglais et français: réflexions pour une approche convergente dans l'espace européen*, éd. Le Manuscrit, Paris, 2006, pp.249 et s.

²²⁷ MERRYMAN, J. H., "Foreign Law as a Problem", *Stanford Journal of International Law*, 1983, pp.151-173; reprinted in *The Loneliness of the Comparative Lawyer and other essays in Foreign and Comparative Law*, Kluwer Law International, 1999, pp.518-541.

²²⁸ SOLENIK, D., *L'application de la loi étrangère dans l'espace judiciaire européen*, thèse doctorale en cours.

²²⁹ Ainsi, en matière civile et commerciale, V. les règlements communautaires pris dans le domaine de la loi applicable aux obligations contractuelles et non contractuelles

²³⁰ MATTEI, U., "Access to Justice. A Renewed Global Issue?", General Report, XVII^{ème} Congrès de l'Académie Internationale de Droit comparé, 16-22 juillet 2006, Utrecht, Pays-Bas, pp.8s.

²³¹ À titre d'exemples, en Belgique, les données statistiques montrent une augmentation régulière du nombre de nouvelles affaires de près de 5% par an et en France, le système judiciaire accuse une augmentation certaine est inexorable du nombre de litiges depuis une cinquantaine d'années ; V. *Justice en chiffres 2004 et 2005* : <http://www.just.fgov.be/> ; BOULARBAH, H., Rapport national belge, in XVII^{ème} Congrès de l'Académie Internationale de Droit Comparé, 16-22 juillet 2006, Utrecht, Pays-Bas, p. 4 ; V. aussi BAUDEL, J.-M., « L'accès à la justice : la situation en France », Rapport national français, in XVII^{ème} Congrès de l'Académie Internationale de Droit Comparé, 16-22 juillet 2006, Utrecht, Pays-Bas, p. 2.

²³² X., Rapport national polonais, in XVII^{ème} Congrès de l'Académie Internationale de Droit Comparé, 16-22 juillet 2006, Utrecht, Pays-Bas, p.1.

²³³ GOTTWALD, P., "Access to justice, Costs and Legal Aid", Rapport national allemand, in XVII^{ème} Congrès de l'Académie Internationale de Droit Comparé, 16-22 juillet 2006, Utrecht, Pays-Bas, p.2.

²³⁴ JONGBLOED, A.W., "Access to justice, Costs and Legal Aid", Rapport national néerlandais, in XVII^{ème} Congrès de l'Académie Internationale de Droit Comparé, 16-22 juillet 2006, Utrecht, Pays-Bas, pp.3-4.

²³⁵ La participation des citoyens au processus décisionnel (jury populaire, etc.) n'est, bien sûr, pas uniquement motivée par des questions de gestion des flux d'affaires ; d'autres considérations, plus conceptuelles, sont avancées pour la justifier (volonté de légitimer les décisions de justice auprès de l'opinion publique, volonté de faire du citoyen le garant de la société, volonté d'enseigner aux hommes la pratique de

l'équité chacun sachant qu'il pourra être jugé à son tour, etc.) ; voir à ce sujet PERELMAN, Ch., Logique juridique, Nouvelle rhétorique, Dalloz, 1976, pp.162-163 ; TOCQUEVILLE, A. de, De la Démocratie en Amérique, I, VIII, GF-Flammarion, 1981, pp.371-376.

²³⁶ Tel est notamment le cas dans les Etats suivants : Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Fédération de Russie, France, Irlande, Italie, Malte, Monaco, Norvège, Portugal.

²³⁷ Pour une recommandation en ce sens valable pour la France, voir JEAN, J.-P., « Les demandes des usagers de la justice », in CAVROIS, M.-L., DALLE, H. & JEAN J.-P., La qualité de la Justice, Ecole Nationale de la Magistrature, Mission de Recherche « Droit et Justice », La documentation française, 2002, p.40. L'auteur précise le partage des rôles selon le modèle suivant : le juge présiderait l'audience, statuerait seul sur les questions de procédure et serait le garant de la légalité. Les assesseurs participeraient à égalité avec le magistrat professionnel sur la décision de fond.

²³⁸ Ibidem.

²³⁹ Voir Deuxième partie, A. 2.3.1.2. L'adaptation en faveur d'un meilleur accès à la justice : les modalités d'audition et droits procéduraux spécifiques

²⁴⁰ Voir Deuxième partie, A. 1.3.1.1. L'adaptation en faveur d'un meilleur accès au droit : les mécanismes spécifiques d'information et A. 2.4.2. Les modalités de la représentation en justice.

²⁴¹ Tel est le cas notamment dans les Etats membres suivants : Allemagne, Belgique, Espagne, Grèce, Italie, Pays-Bas.