

Lignes directrices de la CEPEJ



Commission européenne pour l'efficacité
de la justice (CEPEJ)

cepej
European
Commission
for the Efficiency
of Justice

Commission
européenne
pour l'efficacité
de la justice

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR L'EFFICACITÉ DE LA JUSTICE
(CEPEJ)**

Lignes directrices de la CEPEJ

Lignes directrices en matière d'efficacité de la justice

Lignes directrices de la CEPEJ en matière de statistiques judiciaires (GOJUST).....	5
Lignes directrices révisées du centre SATURN pour la gestion du temps judiciaire (2 ^{nde} révision)	21

Lignes directrices en matière de qualité de la justice

Lignes directrices relatives à la création de cartes judiciaires visant à faciliter l'accès à la justice dans un système judiciaire de qualité	37
Lignes directrices sur le rôle des experts nommés par un tribunal dans les procédures judiciaires des Etats membres du Conseil de l'Europe	52
Lignes directrices sur l'organisation et l'accessibilité des tribunaux (bâtiments)	66

Lignes directrices visant à promouvoir les instruments du Conseil de l'Europe en matière de justice

➤ Médiation

Lignes directrices visant à améliorer la mise en oeuvre de la Recommandation sur les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées	82
Lignes directrices visant à améliorer la mise en oeuvre des Recommandations existantes concernant la médiation familiale et en matière civile	88
Lignes Directrices visant à améliorer la mise en oeuvre de la Recommandation existante concernant la médiation en matière pénale	94

➤ Exécution

Lignes directrices pour une meilleure mise en oeuvre de la recommandation existante du Conseil de l'Europe sur l'exécution.....	100
---	-----

Lignes directrices de la CEPEJ en matière de statistiques judiciaires (GOJUST)

AVANT-PROPOS

L'Article 2 des Statuts de la CEPEJ¹ lui donne mission "d'analyser les résultats obtenus par les divers systèmes judiciaires (...), en ayant recours (...) à des critères statistiques communs et à des moyens d'évaluation". L'Article 3 précise que la CEPEJ "effectue ses tâches "en définissant des mesures et des moyens d'évaluation" et "en rédigeant (...)des guides de bonnes pratiques, des lignes directrices, des plans d'action, des avis et des commentaires généraux".

Le Plan d'action adopté par les Chefs d'Etat et de gouvernement lors de leur 3^{ème} Sommet (Varsovie, mai 2005) dans lequel ils ont "[décidé] de développer les fonctions d'évaluation [de la CEPEJ]".

Le Rapport de la CEPEJ "Systèmes judiciaires européens – Edition 2008" (publié en octobre 2008) a été bien reçu par les décideurs publics et la communauté judiciaire en Europe.

La CEPEJ a jugé utile de définir des lignes directrices à l'attention des services compétents dans les Etats membres pour la collecte et le traitement des statistiques dans le domaine de la justice. Ces lignes directrices ont été préparées à partir de l'expérience des deux cycles réguliers d'évaluation (2004 – 2006 et 2006 – 2008). Elles tiennent notamment compte des remarques et propositions faites par les correspondants des Etats, ainsi que des commentaires formulés par la CEPEJ.

Ces lignes directrices doivent être considérées et utilisées comme un élément du corpus d'outils conçus par la CEPEJ pour renforcer l'efficacité et la qualité de la justice, et notamment la *Checklist* pour la gestion du temps judiciaire², les Lignes directrices SATURN sur la gestion du temps judiciaire³ et la *Checklist* pour la promotion de la qualité de la justice et des tribunaux⁴, ainsi que le processus d'évaluation par les pairs des statistiques judiciaires, mis en place en 2008.

Les objectifs de ces Lignes directrices sont:

- de promouvoir la qualité, la transparence, la crédibilité et l'accessibilité des données statistiques judiciaires collectées et traitées dans les Etats membres, comme outil de politique publique,
- de faciliter la comparaison des données entre les Etats européens, à travers un niveau de compatibilité satisfaisant des indicateurs judiciaires clé, malgré les différences substantielles entre les Etats (organisation judiciaire, situation économique, démographique etc.), afin de comprendre le fonctionnement des systèmes judiciaires, faire ressortir des indicateurs communs de mesure de l'activité et d'évaluation du fonctionnement des systèmes judiciaires, saisir les grandes tendances, identifier les difficultés et orienter les politiques publiques de la justice vers davantage d'efficacité et de qualité, au bénéfice des citoyens européens,
- de contribuer à assurer la transparence et la crédibilité du processus de la CEPEJ pour l'évaluation des systèmes judiciaires européens et d'améliorer ce processus.

LIGNES DIRECTRICES

I. Principes généraux

1. L'objectif premier des statistiques judiciaires est de faciliter le fonctionnement efficace du système judiciaire et de contribuer à orienter les politiques publiques de la justice. C'est pourquoi les statistiques judiciaires devraient permettre aux décideurs publics et aux praticiens du droit de bénéficier d'une information pertinente relative à la performance des tribunaux et à la qualité des systèmes judiciaires, notamment à la charge de travail des tribunaux et des juges, aux délais nécessaires pour répondre à cette charge de travail, à la qualité du travail produit par les tribunaux et au niveau de moyens humains et financiers devant être alloué au système pour faire face à la charge de travail des tribunaux.

¹ Résolution Res(2002)12 du Comité des Ministres.

² CEPEJ(2005)12Rev.

³ CEPEJ(2008)8.

⁴ CEPEJ(2008)2.

2. Toutes les données relatives à la performance des tribunaux et à la qualité des systèmes judiciaires devraient être présentées selon une méthodologie compatible et cohérente applicable à toutes les branches et instances du système judiciaire, de manière à pouvoir évaluer l'efficacité des moyens mis à leur disposition.
3. Chaque Etat membre devrait disposer de dispositif(s) institutionnel(s) statistique(s) spécifique(s) pour collecter, coordonner, consolider et traiter les informations en provenance des différents fournisseurs de statistiques et pouvoir ainsi évaluer le fonctionnement et mesurer l'activité des tribunaux, des parquets, des administrations chargées de l'administration des services judiciaires et de toutes autres instances concourant à l'activité judiciaire.

Procédures et mécanismes

4. Des procédures et délais devraient être agréées avec les instances concernées afin d'établir un système de collecte et de dissémination régulières de l'information statistique. Il convient d'établir a priori une attribution claire des responsabilités et un/des mécanisme(s) permettant de traiter des questions générales, de gérer la maintenance du système et de résoudre les conflits relatifs au fonctionnement du système ainsi qu'à la crédibilité et l'interprétation des données collectées.
5. Les données statistiques collectées dans le passé devraient, autant que possible, être utilisées dans les systèmes futurs pour développer des séries statistiques.
6. Lorsque l'autorité compétente alloue les ressources entre les instances judiciaires à travers un système d'évaluation basé sur les statistiques, un mécanisme de supervision de la bonne application des règles de collecte, traitement et analyse des données devrait être établi pour garantir la transparence et l'impartialité du système.
7. Les demandes en matière de statistiques ne devraient pas surcharger inutilement le personnel des tribunaux mais être en phase avec les nécessités d'une bonne gestion du système judiciaire dans son ensemble.
8. Le développement de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information à des fins statistiques devrait permettre de raccourcir le circuit pour fournir et traiter les données judiciaires.

Transparence et crédibilité des données

9. Le professionnalisme, l'éthique et l'indépendance professionnelle des personnes chargées du traitement statistiques à l'égard des autres services et organismes politiques et administratifs ainsi que des opérateurs privés permettent d'assurer la crédibilité des données. Les Etats devraient assurer que ces personnes jouissent des compétences appropriées et garantir un niveau d'indépendance nécessaires à un travail scientifique crédible et de qualité.
10. Toute collecte ou analyse de données devrait être opérée de manière transparente. Les principaux résultats devraient être transmis tant aux personnes directement concernées au sein de l'administration de la justice qu'à toute personne impliquée dans le fonctionnement du système judiciaire. Il devrait être tenu compte de l'avis des chercheurs pour améliorer les mécanismes.
11. Les données et leur analyse ne devraient pas être présentées de manière personnalisée. Elles devraient être facilement compréhensibles pour contribuer à la transparence et l'acceptation du système par toutes les personnes concernées, et garantir l'impartialité de cette information. Il convient d'éviter autant que possible les formules complexes.
12. La publicité des données collectées devrait être assurée au niveau national, notamment à travers des publications sur Internet.
13. Des mesures appropriées devraient être prises par les instances compétentes pour la collecte et le traitement des statistiques judiciaires dans les Etats membres pour assurer un dialogue avec les organisations représentatives des professions juridiques et judiciaires, les chercheurs et, le cas échéant, d'autres organisations intéressées, afin de garantir un large consensus autour des informations collectées et communiquées.

Evaluation des systèmes judiciaires européens

14. La collecte des données devrait être organisée en tenant compte, autant que possible, de la Grille d'évaluation pour l'évaluation des systèmes judiciaires de la CEPEJ, de manière à pouvoir répondre de manière récurrente aux questions dans le cadre du processus d'évaluation des systèmes judiciaires européens, en tenant compte des indications de la Note explicative visant à assurer une homogénéité des concepts appréhendés et des méthodes de mesure utilisées.
15. Chaque Etat membre devrait en particulier prendre les dispositions nécessaires afin de pouvoir alimenter chaque année le corps de données clé de la justice en Europe tel que défini par la CEPEJ (voir Annexe II).

II. Principes spécifiques

Budgets de la justice

16. Afin de pouvoir évaluer l'effort consacré par l'Etat au développement du système judiciaire, l'organisation de la collecte et du traitement statistique devrait également permettre d'isoler les budgets consacrés:
 - aux salaires
 - à l'aide judiciaire
 - à l'informatique (équipement, investissement, maintenance)
 - aux frais de justice
 - aux investissements immobiliers nouveaux
 - à la maintenance et aux coûts de fonctionnement des bâtiments
 - à la formation des juges ainsi qu'à celle des procureurs.
17. La collecte et le traitement des données judiciaires devraient être organisés autant que possible pour pouvoir différencier les budgets relatifs au fonctionnement des tribunaux, d'une part, et du parquet, d'autre part. Si l'organisation judiciaire ne permettait pas de procéder à cette distinction, une évaluation du nombre respectif de juges du siège et de procureurs pourrait permettre de pondérer les résultats statistiques ou un système permettant d'estimer le budget alloué au ministère public pourrait être mis en place.
18. L'information statistique devrait concerner d'une part les budgets votés et d'autre part les budgets exécutés.

Ressources humaines

19. Le dénombrement des personnels judiciaires (juges, procureurs, greffiers, etc) devrait être effectué, dans toute la mesure du possible, en équivalent temps plein.

Activité des tribunaux, délais des procédures judiciaires et évaluation

20. Le système statistique devrait permettre d'évaluer la durée d'ensemble des procédures judiciaires à partir d'une typologie d'affaires suffisamment élaborée.
21. Une grande partie des affaires portées devant la Cour européenne des droits de l'homme est motivée par le non respect du "délai raisonnable" de la procédure garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Considérant qu'il est difficile de proposer des solutions effectives pour améliorer l'optimisation et la prévisibilité des délais des procédures judiciaires sans pouvoir au préalable disposer d'une connaissance précise de la situation, une attention particulière devrait être portée à la collecte de l'information relative aux délais de procédure.
22. En particulier, les Etats membres devraient être en mesure de fournir une information concernant la durée des procédures au moins pour les quatre catégories suivantes: divorces contentieux, licenciements, vols avec violence et homicides volontaires (tels que définis dans l'Annexe I).
23. Afin de faciliter la mise en œuvre de solutions communes au niveau du Conseil de l'Europe, une méthodologie homogène devrait être adoptée au niveau des Etats membres pour calculer les délais de gestion des affaires dans les tribunaux. Les Etats membres devraient au moins pouvoir calculer les trois

ratios suivants : le taux de variation du stock d'affaires pendantes (*clearance rate*), la durée estimée du stock d'affaires pendantes (*disposition time*) et le ratio d'efficacité, tels que définis dans l'Annexe I⁵.

Suivi des violations de l'Article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme

24. La tenue à jour dans les Etats membres d'informations statistiques détaillées concernant la situation des affaires nationales devant la Cour européenne des droits de l'homme relatives aux différents droits protégés par l'article 6 est un outil essentiel pour l'évaluation et la gestion des arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, en particulier dans le but de remédier aux situations violant la Convention. C'est pourquoi les instances compétentes dans les Etats membres sont invitées à développer leurs instruments statistiques sous forme de tableaux de bord des affaires nationales relatives à l'article 6 CEDH, afin d'assurer de manière adéquate la mise en œuvre des jugements de la Cour et prévenir de nouvelles violations.
25. Ce tableau de bord devrait notamment recenser, par année les affaires:
- communiquées par la Cour
 - déclarées irrecevables par la Cour
 - ayant abouti à un règlement amiable
 - ayant abouti à la constatation d'une violation
 - ayant abouti à la constatation d'une non violation
- concernant au minimum:
- la violation du délai raisonnable
 - la non exécution des décisions de justice.
26. Dans la mesure du possible, ce relevé statistique pourrait également tenir compte des autres droits protégés par l'article 6 CEDH.

⁵ Cette annexe reprend les Lignes directrices SATURN pour la gestion du temps judiciaire : EUGMONT (CEPEJ(2008)8).

Annexe I

LIGNES DIRECTRICES EUROPEENNES UNIFORMES SUR LES DELAIS JUDICIAIRES (EUGMONT)

1. Données à caractère général concernant les tribunaux et les procédures judiciaires

Le système de contrôle devrait disposer d'informations publiques concernant la structure générale du système judiciaire, plus particulièrement les informations pertinentes pour la gestion de la durée des procédures. Les informations au niveau général devraient comprendre des renseignements précis sur :

- le nombre et les catégories de juridictions ainsi que leur compétence ;
- le nombre et les catégories de procédures judiciaires ;
- les affaires considérées comme prioritaires (urgentes).

Les données relatives au système judiciaire devraient être régulièrement mises à jour et être disponibles au moins annuellement (début/fin de l'année civile). Les données suivantes relatives au nombre d'affaires portées devant les tribunaux devraient être accessibles :

- le nombre total d'affaires pendantes au début de la période qui fait l'objet du contrôle (par exemple, l'année civile) ;
- les affaires nouvelles (actions engagées pendant la période qui fait l'objet du contrôle, par exemple pendant l'année civile) ;
- les affaires résolues (affaires réglées pendant la période qui fait l'objet du contrôle, soit par une décision au fond soit par un retrait de l'affaire, un règlement amiable, etc.) ;
- le nombre total d'affaires pendantes à la fin de la période qui fait l'objet du contrôle.

Les données relatives aux affaires réglées peuvent être réparties en fonction de la manière dont la procédure a pris fin. Il faudrait au moins que les affaires qui se sont terminées par une décision au fond puissent être distinguées des affaires qui se sont terminées autrement (retrait de la plainte, règlement amiable, rejet pour vices de forme).

Exemple I.

Tribunaux de l'Etat d'Alpina

	Juridiction ou catégorie de juridictions	Affaires pendantes au 1.1.2008	Nouvelles actions engagées en 2008	Affaires résolues en 2008	Affaires pendantes au 31.12.2008.
1	Juridiction(s) A				
2	Juridiction(s) B				
3	Juridiction(s) C				
	TOTAL				

N.B: "affaires pendantes aux 31.12.2008" = "Affaires pendantes au 1.1.2008" + "nouvelles actions engagées en 2008" – "affaires résolues en 2008"

2. Informations concernant les catégories d'affaires

Les informations relatives aux affaires dont sont saisis les tribunaux devraient être disponibles à la fois en tant que données globales, agrégées, et en tant que données subdivisées en fonction des catégories d'affaires. A cet effet, il faudrait utiliser des catégories générales et universelles d'affaires, comme la répartition entre affaires relevant du droit civil, du droit pénal et du droit administratif.

A l'intérieur des grandes catégories, il faudrait distinguer des catégories ou groupes d'affaires plus détaillés (par exemple, les affaires de droit du travail, les affaires criminelles), et les mêmes informations devraient être accessibles pour les sous-catégories appropriées (par exemple, les affaires de licenciement au sein des affaires relevant du droit du travail).

A ce stade, chaque tribunal peut utiliser ses propres catégories d'affaires. Cependant, les quatre catégories suivantes sont obligatoires pour chaque tribunal : les divorces litigieux, les licenciements, les vols qualifiés et les homicides volontaires.

- *Les affaires de divorce litigieux* : c'est-à-dire la dissolution d'un mariage par la décision d'une juridiction compétente. Il ne faut pas faire figurer dans les données : les divorces régis par un accord entre les parties concernant leur séparation et toutes ses conséquences (procédure de consentement mutuel, même si elle est traitée par le tribunal) ou régis par une procédure administrative. Si votre pays a une procédure complètement extrajudiciaire en ce qui concerne le divorce ou si vous n'avez pas la possibilité d'isoler les données concernant les divorces conflictuels, veuillez le préciser et fournir les explications correspondantes. En outre, s'il y a dans votre pays, en matière de divorce, des procédures obligatoires de médiation ou un délai de réflexion, ou si la phase de conciliation est exclue de la procédure judiciaire, veuillez le préciser et fournir les explications correspondantes.
- *Affaires de licenciement* : affaires concernant la rupture d'un contrat de travail à l'initiative de l'employeur (dans le secteur privé). Cela ne concerne pas les révocations de fonctionnaires, par exemple à la suite d'une procédure disciplinaire.
- *Le vol qualifié* consiste à voler une personne en faisant usage de la force ou en menaçant d'y recourir. Si possible, les chiffres en question devraient comprendre les vols avec violence (vol à l'arraché, vol à main armée, etc.) et exclure le vol à la tire, l'extorsion de fonds et le chantage (selon la définition du Recueil européen de statistiques relatives à la criminalité et à la justice pénale). Les tentatives ne doivent pas figurer dans les données.
- *L'homicide volontaire* est défini comme le fait de tuer intentionnellement une personne. Si possible, les chiffres devraient inclure les coups et blessures ayant entraîné la mort, l'euthanasie et l'infanticide et *exclure* l'aide au suicide (selon la définition du Recueil européen de statistiques relatives à la criminalité et à la justice pénale). Les tentatives ne doivent pas figurer dans les données.

Aux fins d'une comparaison ultérieure avec d'autres systèmes européens, il faudrait annexer la définition et le champ d'application précis des autres catégories d'affaires employées par le tribunal (surtout lorsqu'elles ne sont pas courantes).

Exemple II :

Tribunal municipal de Danubie

	Catégorie d'affaires	Affaires pendantes au 1.1.2008.	Nouvelles actions engagées en 2008	Affaires résolues en 2008	Affaires pendantes au 31.12.2008
1	Affaires civiles				
1a	Divorces contentieux				
1b	Licenciements				
...	...				
2	Affaires administratives				
2a	...				
...					
3	Affaires criminelles				
3a	Homicides volontaires				
3b	Vols avec violence				
...	...				
	TOTAL				

3. Informations concernant la durée des procédures

3a. Informations communiquées par les tribunaux sur la durée des procédures : d'une part, les durées effectives et, d'autre part, les délais moyens/maximaux

Chaque tribunal devrait réunir des données concernant la durée des procédures qui s'y déroulent. Les affaires pendantes et les affaires réglées pendant la période considérée (par exemple, l'année civile) devraient être contrôlées séparément, et les données relatives à leur durée devraient être réparties dans les catégories correspondant à leur durée, c'est-à-dire les affaires pendantes ou réglées en moins d'un mois, 1-3 mois, 4-5 mois, 7 à 12 mois, 1-2 ans, 2-3 ans, 3-5 ans et plus de 5 ans. En plus de la répartition des affaires en fonction de leur durée, la durée moyenne des procédures doit être calculée, et les durées minimales et maximales doivent aussi être indiquées.

Pour calculer la durée de la procédure, il faut prendre en considération uniquement le temps qui a été nécessaire pour traiter l'affaire dans la juridiction considérée, c'est-à-dire le délai écoulé entre le moment où l'affaire est arrivée devant cette juridiction et le moment où l'affaire en est sortie (par exemple, décision rendue en dernier ressort, renvoi devant une juridiction supérieure pour qu'il soit statué en appel, etc.). Si possible, les informations relatives à la durée de la procédure pour les affaires résolues devraient permettre d'opérer une distinction entre, d'une part, les affaires résolues à l'issue d'un examen complet (c'est-à-dire les affaires qui se sont terminées par une décision au fond) et les affaires qui se sont terminées autrement (en raison d'un retrait de plainte, d'un règlement amiable, de l'incompétence de la juridiction, etc.).

Exemple III:

Tribunal municipal de Danubie

Durée des affaires résolues en 2008 (situation au 31.12.2008.)												
	Type d'affaires	Nombre d'affaires résolues	Nombre d'affaires pendantes à la fin de la période	< 1 m.	1-3 m.	4-6 m.	7-12 m.	1-2 a.	2-3 a.	3-5 a.	5 a.	Durée estimée d'écoulement des stocks, en jours
1	Affaires civiles											
1a	Divorces contentieux											
1b	Licenciements											
...												
2	Affaires administratives											
2a	...											
...												
3	Affaires criminelles											
3a	Homicides volontaires											
3b	Vols avec violence											
...												
	NOMBRE TOTAL D'AFFAIRES											

3b. Informations sur la durée totale des procédures

Il est particulièrement important que les affaires dont est saisi le tribunal puissent aussi être distinguées en fonction de leur durée totale. La durée totale est le délai compris entre l'introduction de l'instance et le classement de l'affaire (voir la *Checklist* pour la gestion du temps et les Lignes directrices SATURN, de la CEPEJ). Il faudrait, si possible, annexer aussi aux informations concernant la durée totale des procédures le délai nécessaire à l'exécution des décisions.

4. Contrôle des phases intermédiaires de la procédure et du temps d'attente

Le contrôle des délais ne doit pas se limiter à la collecte de données concernant le délai total entre le début et la fin de la procédure. Il faut aussi recueillir des informations concernant la durée des phases intermédiaires de la procédure. Il faudrait contrôler au minimum la durée de la phase préparatoire de la procédure (par exemple, le délai entre l'introduction de l'instance et la première audience au fond), la phase centrale (par exemple, de la première à la dernière audience au fond) et la phase de conclusion du procès (par exemple, de la dernière audience au prononcé de la décision au fond). Les données relatives à la durée de la procédure d'appel ou à la durée d'autres voies de recours devraient aussi disponibles. Un contrôle spécial devrait être assuré pour les périodes d'inactivité (temps d'attente).

Ces statistiques doivent impérativement être complétées au niveau national par l'organisme compétent (ministère de la Justice, Conseil supérieur de la magistrature, etc.).

Exemple IV:

Tribunal municipal de Danubie

Durée moyenne des phases intermédiaires de la procédure (situation au 31.12.2008.)							
		Phase du procès			Voies de recours judiciaires		
		Préparation de la procédure	Audiences	Jugement	Appel	Recours extraordinaire	Autres
1	Affaires civiles						
1a	Divorces contentieux						
1b	Licenciements						
...							
2	Affaires administratives						
2a	...						
...							
3	Affaires criminelles						
3a	Homicides volontaires						
3b	Vols avec violence						
...							
	TOTAL						

5. Informations analytiques et indicateurs

A partir des données générales relatives aux tribunaux, au nombre d'affaires et à leur durée, ainsi qu'à partir d'autres informations pertinentes sur les tribunaux et le système judiciaire, il est possible d'utiliser d'autres instruments tels que des indicateurs de performance des tribunaux.

Il est possible d'utiliser, entre autres, les indicateurs suivants afin d'analyser et contrôler la durée et d'autres facteurs importants pour comprendre les délais subis par les justiciables.

- Taux de variation du stock d'affaires pendantes (indicateur CR – clearance rate)** : rapport entre les affaires nouvelles et les affaires résolues pendant une période, exprimé en pourcentage.

$$\text{Clearance Rate (\%)} = \frac{\text{resolved cases}}{\text{incoming cases}} \times 100$$

Exemple : si, au cours d'une même année civile, le tribunal a été saisi de 500 affaires nouvelles et s'il a résolu en même temps 550 affaires, le CR est de 110 %. Si le tribunal n'arrivait à résoudre que 400 affaires, le CR serait de 80 %. Un CR au-dessus de 100 % signifie que le nombre d'affaires pendantes diminue.

- Durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes** : rapport entre le nombre d'affaires résolues et le nombre des affaires pendantes à la fin de la période considérée. On calcule ainsi le nombre de fois pendant l'année (ou la période donnée) que le stock d'une certaine catégorie d'affaires tourne ou est résolu pendant l'année.

$$\text{Case Turnover Ratio} = \frac{\text{Number of Resolved Cases}}{\text{Number of Unresolved Cases at the End}}$$

- Durée d'écoulement du stock d'affaires pendantes (indicateur DT – disposition time)** : cet indicateur compare le nombre d'affaires résolues pendant la période observée et le nombre d'affaires non résolues à l'issue de cette même période. Le nombre 365 est divisé par le nombre d'affaires résolues divisé par le nombre d'affaires non résolues à la fin, afin que cela puisse être exprimé en nombre de jours. Le rapport mesure la rapidité à laquelle le système judiciaire (ou le tribunal) vient à bout des affaires dont il est saisi – c'est-à-dire le temps qu'il faut pour qu'une certaine catégorie d'affaires soit résolue. Cet indicateur permet de mieux comprendre comment un système judiciaire gère son flux d'affaires.

$$DispositionTime = \frac{365}{CaseTurnoverRatio}$$

Autres indicateurs (pour information)

4. **Taux d'efficacité (indicateur ER – *efficiency rate*)**: rapport entre le nombre de personnel employé dans les tribunaux et le nombre d'affaires résolues par le même tribunal à la fin de l'année.
5. **Volume du stock d'affaires pendantes (indicateur TB – *total backlog*)**: volume des affaires qui n'ont pas été résolues à l'issue de la période considérée, défini comme représentant la différence entre le nombre total d'affaires pendantes au début de la période et le nombre d'affaires résolues pendant la même période. **Exemple**: s'il y avait 1 000 affaires pendantes au début de l'année civile, et si le tribunal avait mené à leur terme 750 affaires pendant l'année civile, il y aurait à la fin de l'année civile 250 affaires constituant le volume total du stock d'affaires pendantes.
6. **Résolution du stock d'affaires pendantes (indicateur BR – *backlog resolution*)**: délai nécessaire en mois ou en jours pour venir à bout du stock total d'affaires en pendantes, calculé comme étant le rapport entre le nombre d'affaires et le taux de variation du stock d'affaires pendantes. **Exemple**: s'il y a 100 affaires considérées comme représentant le stock total d'affaires pendantes à la fin de la période, et si le tribunal a résolu 200 affaires pendant cette même période, l'indicateur BR est de 6 mois ou 180 jours.
7. **Nombre d'affaires par juge (indicateur CPJ – *case per judge*)**: nombre d'affaires d'une certaine catégorie par juge pendant la période considérée. **Exemple**: si un tribunal a 600 affaires civiles pendantes à la fin de l'année civile et 4 juges qui s'en occupent, le CPJ est de 150.
8. **Ecart-type (indicateur SD – *standard departure*)**: écart par rapport aux objectifs fixés par catégorie d'affaires pendant la période considérée, en pourcentage ou en jours. **Exemple**: si l'objectif fixé pour mener à son terme une affaire de divorce contentieux en première instance a été fixé à 200 jours et si, pendant l'année civile, la durée moyenne de telles affaires a été de 240 jours, l'indicateur SD est de 40 jours ou 20 %.

Volume des affaires par cour – V2.0

Cour	Affaires			
	Reportées période préc.	Introduites	Liquidées	Reportées période suiv.
Cour A	362	1027	1089	300
Cour B	397	1131	1210	318
Cour C	279	771	853	197
Cour D	262	1072	1056	278
Cour E	279	1085	1094	270
Cour F	999	1014	1312	701
Cour G	877	1086	1374	589
Cour H	0	7	7	0
Total général	3455	7193	7995	2653

Volume des affaires par domaine – V2.0

Domaines	Affaires			
	Reportées période préc.	Introduites	Liquidées	Reportées période suiv.
1. Affaires civiles				
Divorce contentieux	362	1027	1089	300
Affaire de licenciement	279	771	853	197
....	0	0	0	0
2. Affaires administratives				
....	0	0	0	0
3. Affaires pénales				
Vol avec violence	279	1085	1094	270
Homicide volontaire	877	1086	1374	589
....	0	0	0	0
Total général	1797	3969	4410	1356

Durée des affaires V.2

Nature des affaires	Affaires										Durée moyenne prévisible en
	Répartition selon la durée										
	Liquidées	Reportées à la période suivante	< 1 mois	1 - 3 mois	4 - 6 mois	7 - 12 mois	1 - 2 ans	2 - 3 ans	3 - 5 ans	> 5 ans	
1. Affaires civiles											
Divorce contentieux	5456	1915	668	1675	1172	1137	781	23	0	0	128.11
Affaire de licenciement	1371	428	244	774	231	81	40	1	0	0	113.95
....	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	FAUX
2. Affaires administratives											
....	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	FAUX
3. Affaires pénales											
Vol avec violence	1161	314	438	530	147	35	11	0	0	0	98.72
Homicide volontaire	7	0	2	4	1	0	0	0	0	0	52.14
....	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	FAUX
Total général	7995	2657	1352	2983	1551	1253	832	24	0	0	121.30

Durée moyenne prévisible =	$\frac{365}{\text{aff. liquidées} / \text{nbr aff. reportées}}$	(nbr)
----------------------------	---	-------

Durée des étapes de la procédure

Durée moyenne des étapes de la procédure					
Domaines	Etapas de la procédure			Voies de droit	
	Introduction (nb jours)	Audiences (nb jours)	Jugement (nb jours)	Appel (nb semaines)	Recours spécial (nb semaines)
1. Affaires civiles					
Divorce contentieux	80	20	80	18	18
Affaire de licenciement	60	2	20	18	-
....					
2. Affaires administratives					
....					
3. Affaires pénales					
Vol avec violence	150	30	70	20	15
Homicide volontaire	120	20	60	20	12

Annexe III

Les données clé de la justice en Europe

Données démographiques et économiques

1. **Habitants, PIB et salaire moyen brut annuel** (compléter le tableau)

Nombre d'habitants	
PIB par habitant (produit intérieur brut) en euro	
Salaire moyen annuel brut en euro	

2. **Budget total annuel alloué à l'ensemble des tribunaux** (euro)

3. **Ce budget, comprend-t-il les éléments suivants, en en précisant, le cas échéant, les montants**

	Oui	Montan (Euro)
Budget public annuel consacré aux salaires	<input type="checkbox"/>	
Budget public annuel consacré aux nouvelles technologies de l'information	<input type="checkbox"/>	
Budget public annuel consacré aux frais de justice	<input type="checkbox"/>	
Budget public annuel aux bâtiments	<input type="checkbox"/>	
Budget public annuel consacré à la formation continue	<input type="checkbox"/>	
Budget public annuel consacré à l'aide judiciaire	<input type="checkbox"/>	
Autres	<input type="checkbox"/>	

4. **Budget public annuel alloué au Ministère public**

5. **Le budget public annuel alloué au Ministère public est-il compris dans le budget des tribunaux ?**

- Oui
 Non

Aide judiciaire (Accès à la justice)

6. **Nombre d'affaires ayant bénéficié de l'aide judiciaire publique et budget public annuel consacré à l'aide judiciaire** (compléter le tableau)

	Nombre	Montant
Affaires pénales		
Affaires autres que pénale		
Total d'affaires ayant bénéficiées de l'aide judiciaire		

Organisation des tribunaux et du Parquet

7. **Juges, personnel non-juge et Rechtspfleger** (compléter le tableau)

	Nombre total
Juges professionnels (<i>équivalent temps plein pour les postes permanents</i>)	
Juges professionnels exerçant à titre occasionnel et rémunérés comme tel	

Juges non professionnels, non rémunérés (y compris "lay judges") percevant, le cas échéant, un simple défraiement	
Personnel non juge travaillant dans les tribunaux (équivalent temps plein pour les postes permanents)	
Rechtspfleger (s'il y a lieu)	

8. **Procureurs et personnel non-procureur attaché au Ministère public** (compléter le tableau)

	Nombre total
Nombre total de procureurs (équivalent temps plein pour les postes permanents)	
Nombre total de personnels (non procureurs) attachés au Parquet (équivalent temps plein pour les postes permanents)	

9. **Niveau d'informatisation dans les tribunaux**

Fonctions	Possibilités	100% des tribunaux	+50% des tribunaux	-50% des tribunaux	- 10 % des tribunaux
Assistance directe pour le travail du juge/du greffier	Traitement de texte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Base de données électronique pour la jurisprudence	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Dossiers électroniques	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	E-mail	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Connexion internet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Administration et gestion	Enregistrement des affaires	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Système d'information sur la gestion des tribunaux	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Système d'informations financières	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Communication entre le tribunal et les parties	Formulaire électronique	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Site internet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Autres facilités de communication électronique	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

La performance et la charge de travail des tribunaux et du Parquet

10. **Nombre d'affaires relatives à l'Article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (durée et non-exécution), pour l'année de référence**

	Affaires déclarées irrecevables par la Cour	Règlements amiables	Jugements constatant une violation	Jugements constatant une non violation
Procédures civiles - Article 6§1 (durée)				
Procédures civiles -				

Article 6§1 (non exécution)				
Procédures pénales - Article 6§1 (durée)				

11. **Nombre total d'affaires civiles (contentieuses et non contentieuses) portées devant les tribunaux :**

12. **Affaires civiles et administratives contentieuses devant les tribunaux** (compléter le tableau)

		Affaires civiles contentieu ses	Affaires administrati ves contentieuse s	Divorces contentieu x	Licenciemen ts
Nombre total (1ère instance)	Affaires pendantes au 1 janvier de l'année de référence				
	Affaires pendantes au 31 décembre de l'année de référence				
	Nouvelles affaires				
	Décisions au fond				
Durée moyenne (depuis la date de saisine du tribunal) des procédures en 1ère instance					

13. **Nombre d'affaires reçues et traitées par le Ministère public** (compléter le tableau)

		Nombre total d'affaires pénales (1ère instance)
Reçues par le Procureur		
Classées sans suite par le Procureur	en général	
	parce que l'auteur de l'infraction n'a pas pu être identifié	
	en raison d'une impossibilité de fait ou de droit	
Terminées par une sanction ou par une mesure imposée ou négociée par le Procureur		
Portées par le Procureur devant les tribunaux		

14. **Affaires pénales devant les tribunaux** (compléter le tableau)

		Affaires pénales (total)	Vols avec violence	Homicides volontaires
Nombre total (1ère instance)	Affaires pendantes au 1 janvier de l'année de référence			
	Affaires pendantes au 31 décembre de l'année de référence			
	Nouvelles affaires			
	Décisions judiciaires			
Durée moyenne (depuis la mise en accusation) des procédures en 1ère instance				

Execution des décisions de justice

15. **Pour un jugement concernant un recouvrement de créances, pouvez-vous estimer le délai de notification aux parties habitant dans la ville du siège de la juridiction :**

- entre 1 et 5 jours ?
- entre 6 et 10 jours ?
- entre 11 et 30 jours ?
- plus ?

Lignes directrices révisées du centre SATURN pour la gestion du temps judiciaire (2nde révision)

Introduction

1. Toute administration nationale gérant les tribunaux, qui souhaite mettre en application ces lignes directrices devrait entreprendre une analyse du degré de mise en œuvre des lignes directrices SATURN et des outils pour la bonne gestion du temps utilisés par les tribunaux dans leurs juridictions, identifier les lignes directrices SATURN qui ne sont pas mises en œuvre et développer des stratégies efficaces pour les appliquer ou en améliorer l'application.
2. Les lignes directrices SATURN sur la gestion du temps devraient être traduites et accessibles à tous les tribunaux, les administrations, les ministères de la justice, les barreaux locaux et nationaux, les procureurs et les services de police criminelle chargés des enquêtes pénales, les associations de victimes et toute autre association d'utilisateurs ainsi que les services chargés de l'exécution des peines dans tous les États membres. Toute autorité, toute organisation ou toute personne impliquée devrait être encouragée à mettre en œuvre ces lignes directrices de façon appropriée.

PARTIE I : LIGNES DIRECTRICES POUR LES TRIBUNAUX

I. Principes et lignes directrices d'ordre général

A. *Transparence et prévisibilité*

1. Les usagers de la justice devraient être associés à la gestion du temps judiciaire.
2. Les usagers devraient être informés de, et, le cas échéant, consultés sur tout élément significatif ayant une incidence sur la durée de la procédure.
3. La durée de la procédure devrait, dans la mesure du possible, être prévisible.
4. Le grand public devrait avoir accès aux données statistiques générales et autres données relatives à la durée des procédures notamment par type d'affaire.

B. *Durée optimale*

1. La durée des procédures judiciaires devrait être appropriée.
2. Il est particulièrement important et d'intérêt public que la durée des procédures judiciaires ne soit pas déraisonnable. Les procédures ne doivent pas avoir une durée excessive. Dans certains cas, elles ne devront pas non plus être trop courtes, dans la mesure où cela restreindrait de manière indue le droit des usagers d'accéder à la justice.
3. La gestion du temps dans le cadre des procédures judiciaires, lorsqu'elle n'est pas influencée par le comportement des usagers eux-mêmes, devrait être menée de manière impartiale et objective, en évitant les disparités trop importantes dans la durée de traitement d'affaires similaires.
4. Il convient en particulier de veiller à ce que la durée totale de la procédure soit appropriée, du début de la procédure jusqu'au résultat final correspondant aux objectifs visés par les usagers dans le cadre de la procédure judiciaire.

C. *Planification et collecte des données*

1. La durée de la procédure judiciaire devrait être planifiée, que ce soit au niveau général (planification de la durée moyenne des différents types d'affaire ou de la procédure devant certains types de juridiction) et au niveau des procédures concrètes.
2. Les usagers ont le droit d'être consultés quant à la gestion de la durée de la procédure judiciaire et de participer à la détermination des dates ou à l'estimation du calendrier de l'ensemble des étapes de la procédure à venir.

3. La durée des procédures judiciaires devrait être contrôlée grâce à un système de collecte d'information intégral et bien défini. Un tel système devrait permettre de fournir rapidement les données statistiques détaillées sur les durées des procédures au niveau général et d'identifier les instances individuelles à l'origine des durées excessives ou déraisonnables.

D. Flexibilité

1. La gestion du temps des procédures judiciaires doit être adaptée aux exigences des procédures concrètes, en veillant spécialement aux besoins des usagers.

2. Il convient d'être prudent lorsque l'on fixe des délais dans la législation ou d'autres textes généraux, car il faut tenir compte des différences possibles entre les affaires concrètes. Lorsque les délais sont définis par la loi, leur respect et leur pertinence devraient faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation continus.

3. Si la loi prévoit que certains types d'affaires ont un caractère prioritaire ou nécessitent un règlement urgent, cette règle générale doit être interprétée de manière raisonnable, à la lumière de l'objectif pour lequel ce caractère d'urgence ou de priorité a été accordé.

E. Collaboration loyale de toutes les parties impliquées

1. Les délais optimaux et prévisibles des procédures⁶ devraient relever de la responsabilité de toutes les institutions et personnes participant à la mise en place, à la réglementation, à la planification et à la conduite des procédures judiciaires, notamment en tenant compte des règles déontologiques.

2. Les actions nécessaires pour garantir la mise en œuvre des principes et lignes directrices contenus dans ce document devraient en particulier être engagées par le législateur, les décideurs politiques et les autorités compétentes pour l'administration de la justice.

3. Les instances centrales chargées de l'administration de la justice ont l'obligation de garantir les moyens et les conditions cadres nécessaires à une bonne gestion du temps et, le cas échéant, de prendre des mesures appropriées. Les instances chargées de l'administration des tribunaux doivent contribuer à la gestion du temps en collectant des informations et en facilitant l'organisation des procédures judiciaires. Les instances qui conduisent les procédures devraient participer activement à leur planification et leur organisation.

4. Il serait souhaitable de mettre en place des accords généraux avec les barreaux concernant les durées et les délais dans tous les tribunaux dans lesquels la coopération des avocats est importante pour l'élaboration de calendriers propres à chaque affaire.

II. Lignes directrices pour les législateurs et les décideurs politiques

A. Ressources

1. Le système judiciaire doit disposer de ressources suffisantes pour accomplir sa charge de travail ordinaire en temps utile. Ces ressources doivent être accordées en fonction des besoins et utilisées avec efficacité.

2. Des ressources devraient pouvoir être utilisées en cas de variation imprévue de la charge de travail ou de l'incapacité du système à traiter les affaires rapidement.

3. Les décisions relatives à l'utilisation de ressources pour le fonctionnement de la justice doivent viser à stimuler une gestion du temps efficace. Il doit être possible, si nécessaire, de réallouer les ressources d'une manière rapide et efficace afin d'éviter les retards et la croissance des stocks d'affaires pendantes.

⁶ Voir le Programme-cadre: "Un nouvel objectif pour les systèmes judiciaires : le traitement de chaque affaire dans un délai optimal et prévisible" (CEPEJ)2004)19Rev2) et "Les Etudes de la CEPEJ N°3: 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" (F. Calvez), 2^e édition mise à jour en 2012 par N. Régis-Editions du Conseil de l'Europe), disponible sur www.coe.int/cepej.

B. Organisation

1. Les instances judiciaires devraient être organisées d'une manière qui encourage une gestion du temps efficace.
2. Au sein de l'organisation, la responsabilité de la gestion du temps ou des procédures judiciaires doit être clairement définie. Un service devrait être chargé du suivi permanent de la durée des procédures, en vue d'identifier les tendances, d'anticiper les changements et de prévenir les problèmes relatifs à la durée des procédures.
3. Toute modification de l'organisation judiciaire devrait faire l'objet d'une étude relative à l'impact éventuel sur la gestion de la durée des procédures judiciaires.

C. Droit matériel

1. La législation doit être claire, simple et rédigée dans un langage facile à comprendre, et sa mise en œuvre ne doit pas être trop difficile. Les changements dans le droit matériel doivent être bien préparés.
2. Lors de l'adoption d'une nouvelle législation, les autorités devraient toujours étudier son impact sur le volume de nouvelles affaires et éviter les réglementations susceptibles d'entraîner des retards et la croissance des stocks d'affaires pendantes.
3. Tant les usagers que les instances judiciaires doivent être informés à l'avance des changements législatifs, de manière à pouvoir les mettre en œuvre en temps utile et de manière efficace.

D. Procédure

1. Les règles de procédures judiciaires doivent permettre le respect des délais optimaux. Les règles qui allongent inutilement ou compliquent exagérément les procédures doivent être supprimées ou amendées.
2. Les règles de procédure judiciaire doivent prendre en compte les recommandations pertinentes du Conseil de l'Europe, en particulier les recommandations :
 - R(81)7 sur les moyens de faciliter l'accès à la justice,
 - R(84)5 sur les principes de procédure civile propres à améliorer le fonctionnement de la justice,
 - R(86)12 relative à certaines mesures visant à prévenir et réduire la surcharge de travail des tribunaux,
 - R(87)18 concernant la simplification de la justice pénale,
 - R(95)5 sur l'instauration de systèmes et procédures de recours en matière civile et commerciale et sur l'amélioration de leur fonctionnement,
 - R(95)12 sur la gestion de la justice pénale,
 - R(2001)3 sur les services des tribunaux et d'autres institutions juridiques fournis aux citoyens par de nouvelles technologies.
3. Lors de la rédaction ou de la modification des règles procédurales, il convient de consulter les personnes appelées à appliquer ces procédures.
4. La procédure en première instance devrait se dérouler de façon concentrée, en respectant cependant le droit des usagers à un procès équitable et public.
5. Le recours aux procédures accélérées (ou sommaires) devrait être encouragé, lorsque cela s'avère judicieux et ne met pas en péril l'accès à la justice
6. Dans certains cas, les possibilités de recours peuvent être limitées. Dans d'autres (par exemple pour les petites créances), le recours peut être exclu, ou une autorisation d'appel peut être requise. Les recours manifestement non fondés peuvent être déclarés irrecevables ou rejetés dans le cadre d'une procédure sommaire.
7. Le recours auprès de l'instance suprême doit être limité aux affaires méritant une attention particulière et devant être corrigées.

III. Lignes directrices pour les autorités chargées de l'administration de la justice

A. Partage des tâches

1. L'obligation de contribuer à une bonne gestion du temps incombe à toutes les autorités chargées de l'administration de la justice (juridictions, juges, personnel administratif) et à toutes les personnes impliquées à titre professionnel dans les procédures judiciaires (par exemple les avocats et les experts), selon leurs compétences respectives.
2. Toutes les autorités chargées de l'administration de la justice doivent coopérer au processus de définition de normes et d'objectifs. Pour l'élaboration de ces normes et objectifs, les autres acteurs et les usagers de la justice devraient aussi être consultés.

B. Contrôle

1. La durée des procédures judiciaires doit faire l'objet d'un relevé statistique. Des informations suffisantes doivent être disponibles concernant la durée des différents types d'affaires et celle de toutes les étapes de la procédure judiciaire.
2. Il convient de veiller à ce que les normes et objectifs applicables aux différents types d'affaires et/ou aux différentes juridictions soient respectés.
3. L'instance chargée d'une procédure donnée doit contrôler le respect des délais définis ou convenus avec les autres parties à la procédure.
4. Le contrôle devrait être effectué conformément aux Lignes directrices européennes uniformes sur les délais judiciaires – EUGMONT (voir Annexe I).

C. Intervention

1. Si des écarts par rapport aux normes et objectifs relatifs à la durée des procédures sont observés ou prévisibles, des mesures rapides devraient être prises afin de remédier aux causes de ces écarts.
2. Une attention particulière devrait être accordée aux procédures dont la durée totale est telle qu'elle pourrait constituer une violation du droit fondamental à un procès dans un délai raisonnable⁷.
3. Le contrôle devrait viser à garantir que les périodes d'inactivité (temps morts) au cours de la procédure judiciaire ne soient pas excessivement longues ; si de telles périodes prolongées existent, des efforts particuliers devraient être entrepris pour accélérer la procédure et rattraper le temps perdu⁸.

D. Utilisation des nouvelles technologies

1. L'utilisation des nouvelles technologies au sein des tribunaux devrait être encouragée dans la gestion des affaires et dans le cadre des procédures, afin de réduire la durée des procédures judiciaires,. Il s'agit notamment :
 - de téléconférences (par exemple conférences téléphoniques et vidéo-conférences aux différents stades de la procédure ;
 - des communications électroniques entre les tribunaux et les parties et, plus généralement, pour toutes les relations entre participants à la procédure ;
 - de la consultation des dossiers à distance ;
 - de la codification des infractions.

⁷ Voir et "Les Etudes de la CEPEJ N°3: 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" (F. Calvez), 2^e édition mise à jour en 2012 par N. Régis- Editions du Conseil de l'Europe), disponible sur www.coe.int/cepej.

⁸ Le devoir de porter une attention particulière aux périodes d'inactivité pouvant être attribuées aux tribunaux ou à d'autres autorités de l'Etat découle également de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme au regard de l'Article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

E. Responsabilité

1. Toute personne qui, par un acte ou une omission, provoque un retard ou compromet le respect des normes et objectifs définis pour la gestion du temps devrait en rendre compte.
2. Outre la responsabilité individuelle de la mauvaise gestion du temps, l'Etat peut être tenu pour responsable conjointement et solidairement des conséquences, pour les usagers, de la durée excessive de la procédure.

IV. Lignes directrices pour les gestionnaires des tribunaux

A. Collecte d'informations

1. Les gestionnaires des tribunaux devraient collecter des informations sur les principales étapes de la procédure judiciaire. Ils devraient consigner le temps écoulé entre ces différentes étapes. Ils devraient s'inspirer, pour le choix des étapes à contrôler, de la *Checklist* pour la gestion du temps, Indicateur Quatre⁹.
2. Les informations collectées devraient être accessibles pour guider le travail du personnel administratif des juridictions, des juges et des autorités centrales chargées de l'administration de la justice. Ces informations seront aussi rendues accessibles, de manière appropriée, aux parties et au grand public.

B. Analyse continue

1. Toutes les informations collectées devraient être analysées en permanence et utilisées à des fins de contrôle et d'amélioration de la performance.
2. Les informations collectées devraient être disponibles à des fins d'évaluation statistique. Sous réserve du respect de la vie privée, les données collectées devraient aussi être accessibles aux chercheurs et institutions de recherche indépendants à des fins d'analyse scientifique.
3. Les rapports sur les résultats des analyses devraient être réalisés à intervalles réguliers – au moins une fois par an – et assortis des recommandations nécessaires.

C. Objectifs fixés

Outre les normes et objectifs définis à un niveau supérieur (national, régional), des objectifs spécifiques devraient être définis au niveau de chaque juridiction. Les gestionnaires des tribunaux devraient avoir des compétences et une autonomie suffisantes pour définir ces objectifs ou participer activement à leur définition.

Les objectifs devraient définir clairement les buts visés et être fixés de manière réaliste. Ils devraient être publiés et réévalués périodiquement.

Les objectifs pourraient être utilisés pour l'évaluation de la performance des juridictions. S'ils ne sont pas remplis, des mesures concrètes doivent être prises pour redresser la situation.

D. Gestion des crises

1. Dans les situations où il existe un écart important par rapport aux objectifs définis au niveau d'une juridiction, des moyens spécifiques devraient permettre de traiter la cause du problème de manière rapide et adéquate.

V. Lignes directrices pour les juges

A. Gestion active des affaires

1. Le juge devrait toujours disposer des compétences suffisantes pour conduire activement la procédure.

⁹ Checklist pour la gestion du temps (CEPEJ(2005)12REV).

2. Dans les limites de la réglementation générale, le juge devrait être autorisé à fixer des délais appropriés et à adapter la gestion du temps aux objectifs généraux et spécifiques ainsi qu'aux caractéristiques spécifiques de chaque affaire.

3. Des modèles électroniques standards pour la rédaction des décisions judiciaires ainsi qu'un logiciel d'aide à la rédaction de la décision devraient être développés et utilisés par les juges et le personnel du tribunal.

B. Accord sur le calendrier avec les parties et les avocats

1. Les intérêts des usagers devraient être dûment pris en compte dans la gestion du temps. Ils doivent pouvoir être associés à la planification de la procédure à un stade précoce.

2. Si possible, le juge devrait essayer de trouver un accord avec tous les participants à la procédure sur le calendrier de cette procédure. Pour ce faire, il devrait aussi bénéficier de l'aide du personnel nécessaire (greffiers) et des technologies de l'information.

3. Les écarts par rapport au calendrier convenu devraient être minimales et se limiter aux affaires pour lesquelles ils sont justifiés. Par principe, la prolongation des délais définis ne devrait être possible qu'avec l'accord de toutes les parties, ou si l'intérêt de la justice l'exige.

C. Coopération et contrôle des autres acteurs (experts, témoins, etc.)

- Tous les participants à la procédure ont l'obligation de coopérer avec la juridiction en vue du respect des objectifs et des délais définis.

- Au cours de la procédure, le juge a le droit de contrôler le respect des délais de la part de tous les participants, en particulier de ceux qui sont sollicités ou mandatés par le tribunal, tels que les témoins ou les experts.

D. Répression des abus de procédure

1. Toute tentative de retarder la procédure, de manière volontaire et consciente, devrait être découragée.

2. Des sanctions procédurales devraient exister en cas de comportement dilatoire et malveillant. Elles peuvent viser les parties ou leurs représentants.

3. Si un membre d'une profession juridique porte gravement atteinte aux droits procéduraux ou retarde significativement la procédure, ce fait devrait être signalé à son ordre professionnel en vue de mesures ultérieures.

E. Motivation des jugements

1. La motivation de tout jugement doit être concise et limitée aux questions essentielles. Son but est d'expliquer la décision. Seules les questions pertinentes pour la décision de l'affaire devraient être prises en compte.

2. Les juges devraient pouvoir, le cas échéant, rendre un jugement oral suivi d'une décision écrite.

PARTIE II: LIGNES DIRECTRICES POUR LES PROCUREURS

Introduction

Les présentes lignes directrices pour les procureurs s'appliquent à la procédure pénale. Ces lignes directrices spécifiques couvrent essentiellement la phase préliminaire de l'enquête, avant la phase judiciaire (la phase préalable au procès), quel que soit le système judiciaire du pays concerné.

On entend par procureur la personne compétente pour la phase préliminaire de l'enquête dans la procédure pénale.

Les autres lignes directrices contenues dans la Partie I du présent document, s'appliquent *mutatis mutandis* aux procureurs.

A. Planification et collecte de données

1. La durée d'une procédure pénale devrait être planifiée au stade de l'enquête, à celui des poursuites et devant les tribunaux (planification de la durée moyenne des différents types d'affaire ou de la durée moyenne de la procédure devant certains types d'instances). La planification devrait être faite à la fois au niveau général et au niveau des dossiers individuels, conformément aux délais prévus dans le droit procédural.

2. Les usagers (suspects, victimes, défendeurs) ont le droit d'être informés, et, lorsque cela est possible, consultés sur la gestion du temps dans la procédure judiciaire, ainsi que pour fixer les dates ou estimer les délais de toutes les étapes de la procédure à venir, et ce dès le début de l'enquête.

B. Intervention

1. Si des écarts par rapport aux normes et objectifs relatifs à la durée des procédures de poursuite sont observés ou prévisibles, des mesures rapides devraient être prises pour éviter ces écarts.

2. Une attention particulière devrait être accordée aux affaires dont la durée totale est telle qu'elle pourrait constituer une violation du droit fondamental à un procès dans un délai raisonnable. La durée est mesurée à partir du début de la phase préalable à l'enquête, lorsque l'enquête a des répercussions importantes sur la personne¹⁰. Une attention particulière devrait également être accordée lors de l'arrestation ou de la mise en détention provisoire d'une personne, lors de l'ouverture d'une enquête préliminaire à son encontre, ou lorsqu'elle est formellement accusée par le parquet ou la police. La durée mesurée prend fin lorsque le jugement final est prononcé par le procureur ou le tribunal. Les documents présentant clairement les dates pertinentes pour la mesure du temps judiciaire selon le critère de délai raisonnable devraient faire partie du dossier lorsque l'affaire est portée devant le tribunal.

Une attention particulière devrait être accordée aux affaires prioritaires telles que les affaires dans lesquelles le suspect est placé en détention provisoire, effectuée déjà une peine de prison, ou dans les affaires de violence policière,

Les documents devraient clairement préciser des dates concernant :

- la commission de l'infraction ;
- l'arrestation du suspect ;
- la mise en détention provisoire ;
- le début des enquêtes ;
- la mise en accusation.

3. Le contrôle devrait viser à garantir que les périodes d'inactivité (temps morts) au cours de la procédure pénale ne soient pas excessivement longues ; si de telles périodes prolongées existent, des mesures particulières devraient être prises pour accélérer la procédure et rattraper le temps perdu.

C. Collecte d'informations

¹⁰ Cf. Rapport CEPEJ(2012)16E – *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* (au 31 Juillet 2011), F. Calvez, N. Régis

1. Les procureurs et les managers devraient recueillir des informations sur les étapes les plus importantes de la procédure pénale - en particulier durant la phase préalable du procès. Ils devraient consigner par écrit la durée écoulée entre ces différentes étapes. Concernant le suivi des étapes, une attention particulière devrait être accordée à la « *Checklist* » pour la gestion du temps, Indicateur Quatre.

2. Les informations recueillies (conformément au paragraphe ci-dessus) devraient être accessibles pour orienter le travail des procureurs, des administrateurs des tribunaux, des juges et des autorités centrales chargées de l'administration de la justice. Ces informations devraient également être mises à disposition des usagers et du grand public.

D. Analyse continue

1. L'intégralité des informations recueillies devrait être continuellement analysée et utilisée à des fins de contrôle et d'amélioration de la performance.

2. Des rapports de ces analyses devraient être publiés à intervalles réguliers, au moins une fois par an, et devraient contenir des recommandations appropriées.

E. Objectifs fixés

1. Outre des normes et des objectifs fixés au niveau supérieur (national, régional), des objectifs précis au niveau des ministères publics devraient également exister. Les procureurs et les managers devraient avoir la capacité et l'autonomie suffisantes pour définir ou participer activement à l'établissement de ces objectifs.

2. Les objectifs fixés devraient être clairement définis et réalisables. Ils devraient être publiés et évoluer régulièrement.

3. Les objectifs fixés pourraient être utilisés lors de l'évaluation de la performance des procureurs. Si ces objectifs ne sont pas atteints, des mesures concrètes devraient être prises pour pallier la situation.

F. Gestion de crise

1. Si des écarts par rapport aux objectifs fixés par les ministères publics sont observés ou prévisibles, des mesures rapides devraient être prises pour éviter ces écarts.

G. Accords sur les délais avec les parties et les avocats, et coordination entre les autorités concernées

1. Lorsque cela est possible, les procureurs devraient impliquer toutes les parties à la procédure quant au calendrier de la procédure. A cet effet, ils doivent également être assistés par un personnel administratif approprié (greffiers et policiers) ainsi que par des technologies de l'information.

2. Les écarts par rapport au calendrier convenu devraient être réduits au minimum et limités à des cas où ces écarts peuvent être justifiés. En principe, l'extension des délais fixés ne devrait être possible qu'avec l'accord de toutes les parties à la procédure, ou si les intérêts de la justice l'exigent.

Annexe I

LIGNES DIRECTRICES EUROPEENNES UNIFORMES SUR LES DELAIS JUDICIAIRES (EUGMONT)

1. Données à caractère général concernant les tribunaux et les procédures judiciaires

Le système de contrôle devrait disposer d'informations publiques concernant la structure générale du système judiciaire, plus particulièrement les informations pertinentes pour la gestion de la durée des procédures. Les informations au niveau général devraient comprendre des renseignements précis sur :

- le nombre et les catégories de juridictions ainsi que leur compétence ;
- le nombre et les catégories de procédures judiciaires ;
- les affaires considérées comme prioritaires (urgentes).

Les données relatives au système judiciaire devraient être régulièrement mises à jour et être disponibles au moins annuellement (début/fin de l'année civile). Les données suivantes relatives au nombre d'affaires portées devant les tribunaux devraient être accessibles :

- le nombre total d'affaires pendantes au début de la période qui fait l'objet du contrôle (par exemple, l'année civile) ;
- les affaires nouvelles (actions engagées pendant la période qui fait l'objet du contrôle, par exemple pendant l'année civile) ;
- les affaires résolues (affaires réglées pendant la période qui fait l'objet du contrôle, soit par une décision au fond soit par un retrait de l'affaire, un règlement amiable, etc.) ;
- le nombre total d'affaires pendantes à la fin de la période qui fait l'objet du contrôle.

Les données relatives aux affaires réglées peuvent être réparties en fonction de la manière dont la procédure a pris fin. Il faudrait au moins que les affaires qui se sont terminées par une décision au fond puissent être distinguées des affaires qui se sont terminées autrement (retrait de la plainte, règlement amiable, rejet pour vices de forme).

Exemple I.

Tribunaux de l'Etat d'Alpina

	Juridiction ou catégorie de juridictions	Affaires pendantes au 1.1.2008	Nouvelles actions engagées en 2008	Affaires résolues en 2008	Affaires pendantes au 31.12.2008.
1	Juridiction(s) A				
2	Juridiction(s) B				
3	Juridiction(s) C				
	TOTAL				

N.B: "affaires pendantes aux 31.12.2008" = "Affaires pendantes au 1.1.2008" + "nouvelles actions engagées en 2008" – "affaires résolues en 2008"

2. Informations concernant les catégories d'affaires

Les informations relatives aux affaires dont sont saisis les tribunaux devraient être disponibles à la fois en tant que données globales, agrégées, et en tant que données subdivisées en fonction des catégories d'affaires. A cet effet, il faudrait utiliser des catégories générales et universelles d'affaires, comme la répartition entre affaires relevant du droit civil, du droit pénal et du droit administratif.

A l'intérieur des grandes catégories, il faudrait distinguer des catégories ou groupes d'affaires plus détaillés (par exemple, les affaires de droit du travail, les affaires criminelles), et les mêmes informations devraient être accessibles pour les sous-catégories appropriées (par exemple, les affaires de licenciement au sein des affaires relevant du droit du travail).

A ce stade, chaque tribunal peut utiliser ses propres catégories d'affaires. Cependant, les quatre catégories suivantes sont obligatoires pour chaque tribunal : les divorces litigieux, les licenciements, les vols qualifiés et les homicides volontaires.

- *Les affaires de divorce litigieux* : c'est-à-dire la dissolution d'un mariage par la décision d'une juridiction compétente. Il ne faut pas faire figurer dans les données : les divorces régis par un accord entre les parties concernant leur séparation et toutes ses conséquences (procédure de consentement mutuel, même si elle est traitée par le tribunal) ou régis par une procédure administrative. Si votre pays a une procédure complètement extrajudiciaire en ce qui concerne le divorce ou si vous n'avez pas la possibilité d'isoler les données concernant les divorces conflictuels, veuillez le préciser et fournir les explications correspondantes. En outre, s'il y a dans votre pays, en matière de divorce, des procédures obligatoires de médiation ou un délai de réflexion, ou si la phase de conciliation est exclue de la procédure judiciaire, veuillez le préciser et fournir les explications correspondantes.
- *Affaires de licenciement* : affaires concernant la rupture d'un contrat de travail à l'initiative de l'employeur (dans le secteur privé). Cela ne concerne pas les révocations de fonctionnaires, par exemple à la suite d'une procédure disciplinaire.
- *Le vol qualifié* consiste à voler une personne en faisant usage de la force ou en menaçant d'y recourir. Si possible, les chiffres en question devraient comprendre les vols avec violence (vol à l'arraché, vol à main armée, etc.) et exclure le vol à la tire, l'extorsion de fonds et le chantage (selon la définition du Recueil européen de statistiques relatives à la criminalité et à la justice pénale). Les tentatives ne doivent pas figurer dans les données.
- *L'homicide volontaire* est défini comme le fait de tuer intentionnellement une personne. Si possible, les chiffres devraient inclure les coups et blessures ayant entraîné la mort, l'euthanasie et l'infanticide et *exclure* l'aide au suicide (selon la définition du Recueil européen de statistiques relatives à la criminalité et à la justice pénale). Les tentatives ne doivent pas figurer dans les données.

Aux fins d'une comparaison ultérieure avec d'autres systèmes européens, il faudrait annexer la définition et le champ d'application précis des autres catégories d'affaires employées par le tribunal (surtout lorsqu'elles ne sont pas courantes).

Exemple II :

Tribunal municipal de Danubie

	Catégorie d'affaires	Affaires pendantes au 1.1.2008.	Nouvelles actions engagées en 2008	Affaires résolues en 2008	Affaires pendantes au 31.12.2008
1	Affaires civiles				
1a	Divorces contentieux				
1b	Licenciements				
...	...				
2	Affaires administratives				
2a	...				
...					
3	Affaires criminelles				
3a	Homicides volontaires				
3b	Vols avec violence				
...	...				
	TOTAL				

3. Informations concernant la durée des procédures

3a. *Informations communiquées par les tribunaux sur la durée des procédures : d'une part, les durées effectives et, d'autre part, les délais moyens/maximaux*

Chaque tribunal devrait réunir des données concernant la durée des procédures qui s'y déroulent. Les affaires pendantes et les affaires réglées pendant la période considérée (par exemple, l'année civile) devraient être contrôlées séparément, et les données relatives à leur durée devraient être réparties dans les catégories correspondant à leur durée, c'est-à-dire les affaires pendantes ou réglées en moins d'un mois, 1-3 mois, 4-5 mois, 7 à 12 mois, 1-2 ans, 2-3 ans, 3-5 ans et plus de 5 ans. En plus de la répartition des affaires en fonction de leur durée, la durée moyenne des

procédure doit être calculée, et les durées minimales et maximales doivent aussi être indiquées. Pour calculer la durée de la procédure, il faut prendre en considération uniquement le temps qui a été nécessaire pour traiter l'affaire dans la juridiction considérée, c'est-à-dire le délai écoulé entre le moment où l'affaire est arrivée devant cette juridiction et le moment où l'affaire en est sortie (par exemple, décision rendue en dernier ressort, renvoi devant une juridiction supérieure pour qu'il soit statué en appel, etc.). Si possible, les informations relatives à la durée de la procédure pour les affaires résolues devraient permettre d'opérer une distinction entre, d'une part, les affaires résolues à l'issue d'un examen complet (c'est-à-dire les affaires qui se sont terminées par une décision au fond) et les affaires qui se sont terminées autrement (en raison d'un retrait de plainte, d'un règlement amiable, de l'incompétence de la juridiction, etc.).

Exemple III:

Tribunal municipal de Danubie

Durée des affaires résolues en 2008 (situation au 31.12.2008.)												
	Type d'affaires	Nombre d'affaires résolues	Nombre d'affaires pendantes à la fin de la période	< 1 mois	1-3 mois	4-6 mois	7-12 mois	1-2 ans	2-3 ans	3-5 ans	>5 ans	Durée estimée d'écoulement des stocks, en jours
1	Affaires civiles											
1a	Divorces contentieux											
1b	Licenciements											
...												
2	Affaires administratives											
2a	...											
...												
3	Affaires criminelles											
3a	Homicides volontaires											
3b	Vols avec violence											
...												
	NOMBRE TOTAL D'AFFAIRES											

3b. Informations sur la durée totale des procédures

Il est particulièrement important que les affaires dont est saisi le tribunal puissent aussi être distinguées en fonction de leur durée totale. La durée totale est le délai compris entre l'introduction de l'instance et le classement de l'affaire (voir la *Checklist* pour la gestion du temps et les Lignes directrices SATURN, de la CEPEJ). Il faudrait, si possible, annexer aussi aux informations concernant la durée totale des procédures le délai nécessaire à l'exécution des décisions.

4. Contrôle des phases intermédiaires de la procédure et du temps d'attente

Le contrôle des délais ne doit pas se limiter à la collecte de données concernant le délai total entre le début et la fin de la procédure. Il faut aussi recueillir des informations concernant la durée des phases intermédiaires de la procédure. Il faudrait contrôler au minimum la durée de la phase préparatoire de la procédure (par exemple, le délai entre l'introduction de l'instance et la première audience au fond), la phase centrale (par exemple, de la première à la dernière audience au fond) et la phase de conclusion du procès (par exemple, de la dernière audience au prononcé de la décision au fond). Les données relatives à la durée de la procédure d'appel ou à la durée d'autres voies de recours devraient aussi disponibles. Un contrôle spécial devrait être assuré pour les périodes d'inactivité (temps d'attente).

Ces statistiques doivent impérativement être complétées au niveau national par l'organisme compétent (ministère de la Justice, Conseil supérieur de la magistrature, etc.).

Exemple IV:

Tribunal municipal de Danubie

Durée moyenne des phases intermédiaires de la procédure (situation au 31.12.2008.)							
		Phase du procès			Voies de recours judiciaires		
		Préparation de la procédure	Audiences	Jugement	Appel	Recours extraordinaire	Autres
1	Affaires civiles						
1a	Divorces contentieux						
1b	Licenciements						
...							
2	Affaires administratives						
2a	...						
...							
3	Affaires criminelles						
3a	Homicides volontaires						
3b	Vols avec violence						
...							
	TOTAL						

5. Informations analytiques et indicateurs

A partir des données générales relatives aux tribunaux, au nombre d'affaires et à leur durée, ainsi qu'à partir d'autres informations pertinentes sur les tribunaux et le système judiciaire, il est possible d'utiliser d'autres instruments tels que des indicateurs de performance des tribunaux.

Il est possible d'utiliser, entre autres, les indicateurs suivants afin d'analyser et contrôler la durée et d'autres facteurs importants pour comprendre les délais subis par les justiciables.

- Taux de variation du stock d'affaires pendantes (indicateur CR – *clearance rate*)** : rapport entre les affaires nouvelles et les affaires résolues pendant une période, exprimé en pourcentage.

$$\text{Clearance Rate (\%)} = \frac{\text{resolved cases}}{\text{incoming cases}} \times 100$$

Exemple : si, au cours d'une même année civile, le tribunal a été saisi de 500 affaires nouvelles et s'il a résolu en même temps 550 affaires, le CR est de 110 %. Si le tribunal n'arrivait à résoudre que 400 affaires, le CR serait de 80 %. Un CR au-dessus de 100 % signifie que le nombre d'affaires pendantes diminue.

- Durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes** : rapport entre le nombre d'affaires résolues et le nombre des affaires pendantes à la fin de la période considérée. On calcule ainsi le nombre de fois pendant l'année (ou la période donnée) que le stock d'une certaine catégorie d'affaires tourne ou est résolu pendant l'année.

$$\text{Case Turnover Ratio} = \frac{\text{Number of Resolved Cases}}{\text{Number of Unresolved Cases at the End}}$$

- Durée d'écoulement du stock d'affaires pendantes (indicateur DT – *disposition time*)** : cet indicateur compare le nombre d'affaires résolues pendant la période observée et le nombre d'affaires non résolues à l'issue de cette même période. Le nombre 365 est divisé par le nombre d'affaires résolues divisé par le nombre d'affaires non résolues à la fin, afin que cela puisse être exprimé en nombre de jours. Le rapport mesure la rapidité à laquelle le système judiciaire (ou le tribunal) vient à bout des affaires dont il est saisi – c'est-à-dire le temps qu'il faut pour qu'une certaine catégorie d'affaires soit résolue. Cet indicateur permet de mieux comprendre comment un système judiciaire gère son flux d'affaires.

$$DispositionTime = \frac{365}{CaseTurnoverRatio}$$

Autres indicateurs (pour information)

4. **Taux d'efficacité (indicateur ER – *efficiency rate*)**: rapport entre le nombre de personnel employé dans les tribunaux et le nombre d'affaires résolues par le même tribunal à la fin de l'année.
5. **Volume du stock d'affaires pendantes (indicateur TB – *total backlog*)** : volume des affaires qui n'ont pas été résolues à l'issue de la période considérée, défini comme représentant la différence entre le nombre total d'affaires pendantes au début de la période et le nombre d'affaires résolues pendant la même période. **Exemple** : s'il y avait 1 000 affaires pendantes au début de l'année civile, et si le tribunal avait mené à leur terme 750 affaires pendant l'année civile, il y aurait à la fin de l'année civile 250 affaires constituant le volume total du stock d'affaires pendantes.
6. **Résolution du stock d'affaires pendantes (indicateur BR – *backlog resolution*)** : délai nécessaire en mois ou en jours pour venir à bout du stock total d'affaires en pendantes, calculé comme étant le rapport entre le nombre d'affaires et le taux de variation du stock d'affaires pendantes. **Exemple** : s'il y a 100 affaires considérées comme représentant le stock total d'affaires pendantes à la fin de la période, et si le tribunal a résolu 200 affaires pendant cette même période, l'indicateur BR est de 6 mois ou 180 jours.
7. **Nombre d'affaires par juge (indicateur CPJ – *case per judge*)** : nombre d'affaires d'une certaine catégorie par juge pendant la période considérée. **Exemple** : si un tribunal a 600 affaires civiles pendantes à la fin de l'année civile et 4 juges qui s'en occupent, le CPJ est de 150.
8. **Ecart-type (indicateur SD – *standard departure*)** : écart par rapport aux objectifs fixés par catégorie d'affaires pendant la période considérée, en pourcentage ou en jours. **Exemple** : si l'objectif fixé pour mener à son terme une affaire de divorce contentieux en première instance a été fixé à 200 jours et si, pendant l'année civile, la durée moyenne de telles affaires a été de 240 jours, l'indicateur SD est de 40 jours ou 20 %.

Annexe II Exemples de tableaux de bord

La version électronique de ce document inclut des fiches Excel contenant des formules de calcul qui peuvent être directement utilisées par les tribunaux à partir de la version électronique du document disponible sur : www.coe.int/cepej, dossier "Centre SATURN".
Pour utiliser la feuille de calcul Excel, veuillez cliquer deux fois sur le tableau concerné.

Volume des affaires par cour – V2.0

Tribunal ou catégorie de tribunaux	Affaires			
	reportées de la période précédente	introduites durant la période	liquidées	reportées à la période suivante
Tribunal A	362	1027	1089	300
Tribunal B	397	1131	1210	318
Tribunal C	279	771	853	197
Tribunal D	262	1072	1056	278
Tribunal E	279	1085	1094	270
Tribunal F	999	1014	1312	701
Tribunal G	877	1086	1374	589
Tribunal H	0	7	7	0
Total général	3455	7193	7995	2653

Volume des affaires par domaine – V2.0

Domaines	Affaires			
	reportées de la période précédente	introduites au cours de la période	liquidées	reportées à la période suivante
1. Affaires civiles				
Divorces contentieux	362	1027	1089	300
Affaires de licenciement	279	771	853	197
....	0	0	0	0
2. Affaires administratives				
....	0	0	0	0
3. Affaires pénales				
Vols avec violence	279	1085	1094	270
Homicides volontaires	877	1086	1374	589
....	0	0	0	0
Total général	1797	3969	4410	1356

Durée des affaires V.2

Nature des affaires	Affaires										Durée estimée d'écoulement du stock, en jours
	Répartition selon la durée										
	Liquidées	Reportées à la période suivante	< 1 mois	1 - 3 mois	4 - 6 mois	7 - 12 mois	1 - 2 ans	2 - 3 ans	3 - 5 ans	> 5 ans	
1. Affaires civiles											
Divorces contentieux	5456	1915	668	1675	1172	1137	781	23	0	0	128,11
Affaires de licenciement	1371	428	244	774	231	81	40	1	0	0	113,95
....	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	365,00
2. Affaires administratives											
....	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	365,00
3. Affaires pénales											
Vols avec violence	1161	314	438	530	147	35	11	0	0	0	98,72
Homicides volontaires	7	0	2	4	1	0	0	0	0	0	52,14
....	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	365,00
Total général	7998	2660	1355	2986	1554	1256	835	27	3	3	121,39
Durée moyenne prévisible =	$\frac{365}{\text{liquidées} / \text{nbr aff. reportées}}$ (nbr aff.										

Durée moyenne des étapes de la procédure

Durée moyenne des étapes de la procédure						
	Etapes de la procédure			Voies de droit		
Domaines	Introduction (nb jours)	Audiences (nb jours)	Jugement (nb jours)	Appel (nb semaines)	Recours spécial (nb semaines)	Autres (nb semaines)
1. Affaires civiles						
Divorces contentieux	80	20	80	18	18	-
Affaires de licenciement	60	2	20	18	-	-
....						
2. Affaires administratives						
....						
3. Affaires pénales						
Vols avec violence	150	30	70	20	15	-
Homicides volontaires	120	20	60	20	12	-
....						

Lignes directrices relatives à la création de cartes judiciaires visant à faciliter l'accès à la justice dans un système judiciaire de qualité

1. Introduction

1.1. Contexte et objectifs

La justice, avec d'autres droits fondamentaux comme la santé, la sécurité et la liberté, est l'un des plus importants droits de l'homme et un pilier de la société civile. C'est pourquoi tous les pays, ou presque, ont mis en place avec le temps un réseau plus ou moins étendu de tribunaux, dans l'objectif de rapprocher le plus possible l'administration judiciaire des citoyens.

Nous vivons une époque de changements profonds et permanents : de nouvelles infrastructures sont créées pour faciliter l'accès à des régions autrefois totalement isolées et les moyens de transport modernes permettent aujourd'hui de voyager d'une ville à une autre plus vite et plus facilement. En outre, la technologie a modifié notre façon de travailler ainsi que les modes d'interaction entre les personnes, les entreprises et l'administration.

De surcroît, nous assistons depuis plusieurs années à une refonte des processus de production – publics ou privés –, qui vise à rationaliser les ressources, à réduire les coûts et à améliorer l'efficacité. Cette mutation trouve son origine dans la crise économique mondiale, qui oblige la plupart des organisations occidentales à optimiser en profondeur l'utilisation de leurs ressources tout en restant très attentives à la qualité. Cette évolution n'épargne pas l'administration de la justice, qui s'emploie actuellement à revoir son organisation dans le but d'optimiser l'affectation des ressources et d'être plus efficace, sans perdre de vue la qualité de ses services et des jugements qui sont rendus.

L'objectif du présent document est de fournir un cadre de référence qui pourra servir aux administrateurs et aux décideurs pour entreprendre des réformes et prendre des décisions opérationnelles en vue de dessiner – ou plus vraisemblablement de redessiner – la carte judiciaire de tout ou partie d'un pays.

Le présent document se veut un ensemble de lignes directrices qui serviront à repérer les facteurs à prendre en compte pour déterminer la taille et l'emplacement d'un tribunal donné, en veillant à ce que l'efficacité et la qualité soient optimales. En d'autres termes, l'objectif est de maximiser le niveau de service de l'appareil judiciaire tout en optimisant les coûts opérationnels et les investissements.

1.2. Cartes judiciaires : définition

Le problème de la réorganisation des tribunaux en termes de taille et d'emplacement est connu en sciences économiques sous le nom de « gestion de la chaîne logistique ». Les très nombreuses applications de ce concept dans des contextes variés ressemblent beaucoup, en définitive, à la façon de concevoir les cartes judiciaires. Les responsables des réseaux de transport public, par exemple, doivent dessiner la carte des lignes et des stations, en recherchant un juste équilibre entre d'une part la proximité des zones présentant un intérêt pour les voyageurs et, d'autre part, le nombre de lignes et les stations gérables sur le plan pratique. De même, dans le secteur de la santé, les décideurs doivent choisir l'emplacement des hôpitaux avec soin de sorte que les premiers secours et les services spécialisés soient rapidement et facilement accessibles, tout en créant, dans le même temps, des infrastructures de taille minimale pour ménager un bon équilibre entre les compétences médicales et les équipements nécessaires. Autre exemple, celui d'investisseurs souhaitant ouvrir une chaîne de salles de sport : leur objectif est de couvrir le plus grand nombre d'emplacements dans la ville tout en optimisant le rapport entre les investissements en équipement et le flux prévisible des clients.

A l'instar des problématiques qui se posent aux exploitants dans les secteurs évoqués ci-dessus, la géographie judiciaire consiste à trouver un juste équilibre entre différents facteurs :

- Accès à la justice, mesuré en termes de proximité des citoyens par rapport aux tribunaux ;
- Taille minimale d'un tribunal permettant d'assurer la présence de compétences et fonctions diverses ;
- Réduction des coûts, compte tenu du fait que les ressources de l'administration publique ne peuvent pas et ne doivent pas être gaspillées, mais qu'elles doivent, au contraire, être optimisées ;

- Maximisation de la qualité et bon fonctionnement des services offerts.

Le cadre décrit dans cette introduction vise à établir un principe important, qui sous-tend l'esprit général du document. En fait, les lignes directrices décrites ci-après ne cherchent pas à dégager une démarche déterministe qui permettrait d'établir une carte judiciaire idéale. Elles visent plutôt, comme du reste tous les outils élaborés par le CEPEJ, à donner une vue d'ensemble de la création des cartes judiciaires en indiquant une série de paramètres que les responsables devraient évaluer lorsqu'ils cherchent à optimiser l'affectation des ressources. Le présent document contient donc des lignes directrices ouvertes, destinées à aider les décideurs à poursuivre les objectifs fixés, dans un souci d'équilibre du système judiciaire qu'ils sont amenés à réformer.

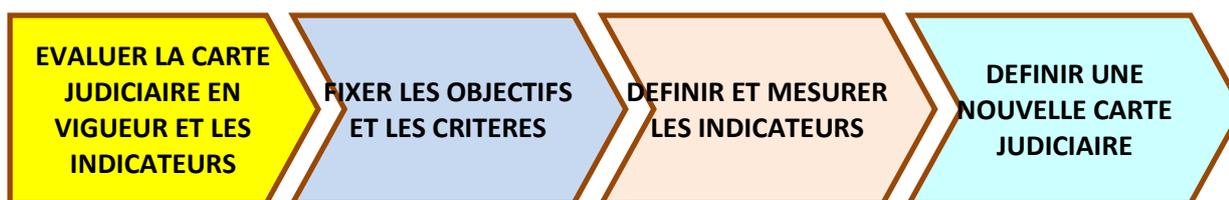
L'examen des cartes judiciaires s'achève normalement par une décision précisant les tribunaux qui doivent être maintenus et ceux qui doivent être fermés. Les autorités de décision doivent donc évaluer attentivement les besoins en matière judiciaire sur l'ensemble de leur territoire et appliquer des règles homogènes.

1.3. Etapes de la réforme des cartes judiciaires

Si, dans le passé, la mise en place de plusieurs instances judiciaires, souvent autonomes et autogérées, s'imposait en raison des distances et des moyens de communication limités, il est devenu nécessaire, aujourd'hui, de voir les tribunaux comme les éléments d'un « réseau ». Les tribunaux ne peuvent plus être considérés comme des entités isolées et indépendantes : ils forment aujourd'hui une « constellation d'instances », que l'on peut représenter sous la forme d'un schéma réticulaire classique, dans lequel les nœuds sont interconnectés à d'autres parties internes ou externes au monde judiciaire. Il s'agit donc d'un réseau conçu pour optimiser la fourniture des services là où ils sont essentiels et pour répondre aux besoins des citoyens.

En substance, la gestion de l'affectation des tribunaux a pour objectif de définir et d'optimiser les liens et la coordination entre les différentes instances, les autres institutions, les entreprises et les citoyens. Elle consiste à planifier un processus et à organiser la gestion d'activités dans le but d'en optimiser le flux, dans le domaine pénal comme dans le domaine civil, avec l'ensemble des procédures pertinentes et au sein des différentes instances, tout en tenant compte des déplacements que les usagers doivent effectuer dans la zone géographique où ils résident afin de participer au déroulement des procédures judiciaires.

La définition d'une carte judiciaire est une activité complexe qu'il convient de scinder en plusieurs étapes, chacune pouvant prendre plusieurs mois. Ces grandes étapes peuvent être définies comme indiqué dans le schéma ci-dessous :



Le chapitre suivant fournit une description de chacune de ces macro-étapes. Le paragraphe consacré à la définition et à la mesure des indicateurs (« Définition et mesure des indicateurs ») décrit, pour divers facteurs, des lignes directrices que les décideurs pourront suivre lors de la mise en place d'une réforme de la carte judiciaire.

2. Révision des cartes judiciaires

2.1. Evaluation de la carte judiciaire en vigueur et des indicateurs actuels

Il importe de souligner que lors de l'examen ou de la conception de cartes judiciaires, la disponibilité des données et des informations joue un rôle majeur. En particulier, la connaissance de données – quantitatives et, si possible, qualitatives – concernant la demande en matière de procédures judiciaires ainsi que la nature des contentieux dans le domaine civil et des infractions dans le domaine pénal est essentielle pour étayer le processus décisionnel.

On pourra s'étonner que dans les lignes directrices présentées ici, la première étape consiste à évaluer la situation et qu'ensuite seulement on s'attache à la fixation des objectifs et des critères, alors que la logique voudrait qu'on procède en sens inverse. Cette approche peut être discutée et les lignes directrices ne se veulent pas trop restrictives à cet égard. Cela étant, l'intention est de souligner que les décideurs doivent impérativement connaître leur système judiciaire dans le moindre détail avant de fixer des objectifs et, plus particulièrement, des critères, car sans une base de connaissances solide la réforme serait inefficace. Il est parfois préférable de définir le but final de la réforme juste après avoir évalué la situation réelle, en ayant à l'esprit des objectifs raisonnables.

Les autorités doivent rassembler des données de sources internes et de sources externes :

- les données relevant de l'administration judiciaire, notamment les affaires entrantes, achevées et en instance, y compris toutes les sous-catégories et affectations inhérentes, doivent être collectées auprès des ministères de la justice et des autres autorités d'administration des tribunaux ;
- les indicateurs de performance, notamment la productivité des instances judiciaires et des juges et le temps de traitement des affaires, peuvent être transmis par le service des statistiques du système judiciaire ou être recueillis directement par les tribunaux ;
- les données géographiques, de transport et d'infrastructures peuvent être obtenues auprès des autorités spécialisées ou, mieux, sur des sites web dignes de confiance ;
- toute autre donnée spécifique (niveau d'activité, nombre d'entreprises, assistance judiciaire, etc.) peut être obtenue auprès d'associations de professionnels ou en consultant des sites web dignes de confiance.

2.2. Fixation des objectifs et des critères

Dans tous les pays, la justice est une organisation très ancienne et les cartes judiciaires sont, de ce fait, très souvent devenues obsolètes et inefficaces, les dimensions et les compétences n'étant plus adaptées aux réalités des territoires et de la société contemporaine. Il en résulte des anomalies flagrantes dans la répartition géographique des tribunaux et une affectation peu satisfaisante des ressources humaines, et donc de grandes disparités en termes de niveau d'activité et d'efficacité des juridictions. De plus, de nombreux systèmes judiciaires affichent une augmentation du nombre d'affaires en instance, d'où l'allongement progressif mais inexorable du temps de traitement des dossiers, ce qui est contraire au principe d'une justice efficace¹¹.

La situation de départ d'un projet de carte judiciaire peut varier considérablement selon les pays. Chaque réforme poursuivra donc des buts différents. Dans un pays comme l'Italie, dans lequel on comptait plus de 2 000 tribunaux avant la réforme, l'objectif était de réduire le nombre de juridictions de première instance afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience de l'ensemble du système judiciaire¹². La méthode adoptée pour redessiner l'appareil judiciaire a été de supprimer les structures les plus petites et les moins efficaces, et de les fusionner avec des juridictions de plus grande taille.

D'autres pays européens consolident les fonctions judiciaires selon un critère géographique, ce qui contribue à réduire le nombre de tribunaux. Du reste, les raisons de ces réorganisations ne sont pas uniquement financières : le Danemark, la Norvège et les Pays-Bas ont ainsi mis en œuvre de tels projets afin d'améliorer la qualité de la justice. Outre les gains économiques et les améliorations globales en termes de qualité, la

¹¹ Voir *Comparative study of the reforms of the judicial maps in Europe*, Sciences Po Strasbourg Consulting, 2012.

¹² LEGGE 14 settembre 2011, n. 148, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari. (11G0190).

spécialisation des tribunaux justifie cette évolution, en garantissant le nombre minimal de juges nécessaire, ou en introduisant de nouvelles technologies et en améliorant les délais¹³.

Dans le même temps, on ne peut pas exclure les situations dans lesquelles l'objectif des décideurs est de mettre en place de nouvelles antennes judiciaires pour se rapprocher des citoyens. Aux Pays-Bas par exemple, plusieurs villes de plus de 100 000 habitants ne disposaient ni de cour ni de tribunal, alors que d'autres villes, qui présentaient pourtant un déficit démographique, étaient dotées de telles juridictions¹⁴.

De fait, en Italie, on observe un certain nombre d'anomalies (bien qu'elles aient été partiellement prises en compte par la réforme 2011-2012) : les provinces de Tarente, Messine et Reggio de Calabre représentent des superficies comprises entre 2 500 et 3 200 kilomètres carrés (soit, pour chacune, 1 % environ de la superficie de l'Italie), alors que les provinces de Turin, Bologne et Florence s'étendent sur des zones jusqu'à dix fois plus vastes, entre 22 000 et 29 000 kilomètres carrés (soit, pour chacune, 8 % environ de la superficie du pays). Le tribunal de Mistretta en Sicile dessert 22 154 habitants, alors que Rome abrite une population de 2 612 068 habitants. Les 50 plus petits tribunaux en termes de population desservie (30 % de l'ensemble des tribunaux italiens) desservent 9 % de la population nationale.

Le nombre excessif de tribunaux, conjugué à la répartition irrationnelle des ressources et des emplacements géographiques, a été l'élément moteur de nombreuses réformes des cartes judiciaires en Europe, notamment en Croatie et en Italie. En Italie, la question de la répartition géographique des tribunaux fait l'objet de discussions depuis l'unification du pays en 1861, soit plus d'un siècle, et elle est toujours d'actualité. Pourtant, jamais il n'y a eu de volonté législative sérieuse de redessiner la carte judiciaire pour l'adapter à la structure et aux besoins réels de la société.

Aux Pays-Bas, l'un des objectifs majeurs de la réforme a été de redistribuer les ressources humaines pour éliminer les inégalités. En Italie, dans le sillage de la réforme de la carte judiciaire, une réaffectation en profondeur des ressources humaines est actuellement menée.

Il importe de souligner que, outre l'évolution démographique des pays et l'inégale répartition des ressources humaines, on observe une demande grandissante de compétences très pointues. Ce phénomène, qui s'explique par la complexité croissante du droit et de l'activité économique, renforce la nécessité d'engager des réformes judiciaires susceptibles d'apporter une expertise juridique de plus haut niveau. D'où l'émergence d'un nouveau compromis à trouver entre la nécessité d'une spécialisation, qui suppose des tribunaux d'une taille minimale, et la proximité des citoyens, qui, en définitive, concerne l'accès à la justice.

2.3. Définition et mesure des indicateurs

De nombreux indicateurs peuvent être utilisés pour trouver le meilleur compromis entre l'activité des tribunaux et la proximité des usagers. La présence d'un établissement pénitentiaire dans la région influe notablement sur la décision, car, pour des raisons économiques et de sécurité, il est pratique de réduire la distance entre la prison et le tribunal lorsqu'un prisonnier est défendeur dans un procès.

En Italie, il était essentiel de mesurer l'activité des instances judiciaires ainsi que la productivité des juges et des tribunaux, étant donné que pour choisir les établissements de première instance à fermer, on a privilégié ceux dont la taille était limitée et qui présentaient des performances médiocres. Pour ce faire, on a utilisé des seuils, dont la valeur a souvent été fixée au niveau moyen d'un ensemble d'indicateurs de performance relevés sur les cinq années précédant la réforme. Le principe appliqué était que les instances dont les indicateurs étaient très inférieurs à la moyenne arithmétique pourraient bénéficier d'économies d'échelle si elles étaient fusionnées avec d'autres instances plus grandes et plus productives.

A cet égard, on considère que les facteurs énumérés ci-dessous sont les facteurs fondamentaux à prendre en compte pour définir correctement les cartes judiciaires. Ils sont classés en deux grandes catégories : les « facteurs clés », qui sont les facteurs les plus importants, et les « facteurs additionnels », d'importance secondaire, qui viennent éventuellement renforcer la complétude et la robustesse de l'analyse. Les facteurs clés sont des indicateurs indiscutablement quantitatifs ou facilement quantifiables, permettant ainsi une mesure objective. Quant aux facteurs additionnels, ils comprennent certains indicateurs qualitatifs, difficiles à mesurer (par exemple, le niveau d'activité, le contexte de recrutement des juges et du personnel, etc.) et d'autres présentant un impact mineur (comme la médiation ou la sophistication culturelle). Pourtant, ils

¹³ Réseau européen des Conseils de la Justice (RECJ), *Judicial Reform in Europe Report 2011-2012 (Rapport 2011-2012 sur la réforme judiciaire en Europe)*.

¹⁴ Voir *Comparative study of the reforms of the judicial maps in Europe*, Sciences Po Strasbourg Consulting, 2012.

peuvent toujours être mesurés d'une certaine façon. Il paraît donc préférable de les ajouter aux critères clés pour accroître la solidité de la réforme.

a) Facteurs clés

- i) Densité de population
- ii) Taille du tribunal
- iii) Flux d'affaires et volume de travail
- iv) Emplacement géographique, infrastructures et transports

b) Facteurs additionnels

- v) Informatisation
- vi) Equipements du tribunal (téléphone/vidéo) et sophistication culturelle
- vii) Niveau d'activité
- viii) Règlement extrajudiciaire des litiges/médiation
- ix) Accès à un conseil juridique
- x) Recrutement des juges et du personnel.

2.3.1. Densité de population

La demande en matière de procédures judiciaires a une incidence directe et majeure sur le calcul de la taille optimale d'un tribunal, et ce quel que soit le nombre d'habitants de la juridiction concernée. Cela étant, on ne peut nier qu'il importe aussi, dans le cadre d'une réforme de la carte judiciaire, de trouver un juste équilibre en termes de population desservie par les différents tribunaux. Au Portugal par exemple, on observe une répartition inégale de la population, résultat de l'exode rural qui a amené davantage de personnes à s'établir sur la côte. La demande en matière de procédures judiciaires à Porto ou à Lisbonne a donc considérablement augmenté¹⁵. De même, en Italie, les responsables de la réforme ont observé des mouvements de population, certaines régions autrefois rurales s'étant tournées vers l'industrie au cours des dernières décennies (région de Vénétie par exemple), ce qui a profondément modifié le nombre d'habitants, la répartition de la population et la nature de la demande en matière de procédures judiciaires. Dans d'autres régions en revanche, les tribunaux font face à une baisse de la demande et de l'activité, en particulier ceux dont la taille et le personnel n'ont pas été réduits en conséquence.

Il n'est pas possible de donner une valeur optimale du nombre d'habitants à desservir par tribunal. Le rapport entre la taille d'un tribunal et la population desservie serait un paramètre plus pertinent. On peut néanmoins fournir quelques données statistiques, ce qui nécessite au préalable de décrire en quoi consiste l'activité des tribunaux.

Les tribunaux accomplissent diverses tâches, conformément aux compétences que leur confère la législation. Le plus souvent, ils sont chargés de traiter des affaires de droit civil et de droit pénal et, éventuellement, des affaires relevant du droit administratif. Il leur incombe aussi parfois de maintenir des registres (cadastre, registre des entreprises, registre d'état civil) et certains disposent de services spéciaux pour gérer des affaires d'application de la loi. Pour comparer les systèmes judiciaires des Etats membres ou des entités, il faut donc procéder avec soin, en tenant compte de la réalité des juridictions¹⁶.

Sur les 47 systèmes évalués au regard de leur situation en 2010¹⁷, la plupart des Etats ou entités (19) disposent de moins d'un tribunal de première instance de droit commun pour 100 000 habitants. Dans 15 Etats, le chiffre est de 1 ou 2 tribunaux de première instance pour 100 000 habitants. Treize Etats affichent un nombre plus élevé, mais parmi eux, seuls la Turquie, la Fédération de Russie et Monaco ont indiqué avoir plus de 5 tribunaux pour 100 000 habitants. Les données fournies par Monaco doivent toutefois être analysées à la lumière du faible nombre d'habitants, qui a pour effet de fausser les ratios donnés pour 100 000.

Comme on l'observerait dans chacun des Etats, il apparaît, à l'analyse des moyennes sur l'ensemble des systèmes judiciaires européens, une certaine variance statistique dans le nombre d'habitants desservis par des tribunaux de première instance (à savoir le nombre total de tribunaux de droit commun et de tribunaux spécialisés). En Belgique par exemple, on compte un tribunal de première instance pour 401 478 habitants

¹⁵ Voir *Comparative study of the reforms of the judicial maps in Europe*, Sciences Po Strasbourg Consulting, 2012.

¹⁶ CEPEJ, *Systèmes judiciaires européens. Edition 2012 (données 2010) : Efficacité et qualité de la justice*.

¹⁷ CEPEJ, *Systèmes judiciaires européens. Edition 2012 (données 2010) : Efficacité et qualité de la justice*. Figure 5.2 – Nombre de tribunaux de 1^{re} instance de droit commun (entités juridiques) pour 100 000 habitants en 2010.

en moyenne, alors qu'en Hongrie, pays de population sensiblement identique, le nombre d'habitants desservis par tribunal de première instance est très inférieur (76 229). En Espagne et en Italie, qui sont deux grands pays comparables, le nombre d'habitants desservis par tribunal est de 20 503 et de 49 250 (autrement dit plus du double).

D'un point de vue statistique, on retiendra que parmi les 42 pays évalués par le CEPEJ pour l'indicateur « densité de population », le nombre moyen d'habitants desservis par un tribunal de première instance est égal à 25 599 (chiffre obtenu en divisant la population totale [712 980 053] par le nombre total de tribunaux [27 852]). Cette valeur, qui peut sembler étonnamment faible au vu de la liste des indicateurs moyens organisée par pays, s'explique par le poids des grands Etats comme la Fédération de Russie (9 978 tribunaux desservant 14 323 habitants chacun) et la Turquie (4 298 tribunaux desservant 16 883 habitants chacun).

2.3.2. Taille des tribunaux

Pour le CEPEJ, un tribunal s'entend d'« une instance établie par la loi, dans laquelle siège(nt) un ou plusieurs juge(s) de manière permanente ou temporaire, chargé(s) de trancher des litiges spécifiques, au sein d'une structure administrative. » Aux fins du présent paragraphe, nous nous plaçons dans l'hypothèse de tribunaux de droit commun qui sont tous comparables quant au type des litiges traités.

En effet, la taille d'un tribunal peut être définie par le nombre total de personnes qui y sont employées, c'est-à-dire par le nombre de juges, de *Rechtspfleger* et de personnel administratif pris ensemble. Dans cette optique, en supposant qu'un système judiciaire idéal présente un rapport entre tout le personnel administratif et juges presque stable dans l'ensemble des tribunaux et que tous les juges supportent une charge de travail similaire, à peu de choses près, alors, de façon plus pragmatique, **nous pouvons considérer que la taille d'un tribunal correspond au nombre de juges qui y officient**¹⁸.

Quelle est la taille optimale d'un tribunal au regard du niveau d'activité qu'il doit gérer ? Quelle charge de travail donne l'assurance qu'un tribunal tire profit des économies d'échelle ? Existe-t-il un seuil en termes de diversité et de nombre des affaires garantissant que les tribunaux sont utilisés au maximum de leur capacité ?

Ces questions sont liées aux problèmes évoqués dans le premier chapitre des présentes lignes directrices à propos de l'optimisation de l'affectation des ressources. Un petit tribunal peut manquer de productivité en raison d'un flux d'affaires trop faible, qui ne permet pas d'occuper ses juges à plein temps. Cela étant, le fait de disposer d'un petit nombre de juges pour une diversité de sujets à traiter semblable à celle des grands tribunaux peut entraîner un manque de spécialisation, d'où non seulement une efficacité moindre (au regard des coûts), mais aussi une moins bonne efficacité (au regard de la qualité). Inversement, les instances de grande taille telles celles que l'on trouve habituellement dans les métropoles peuvent afficher une productivité insuffisante en raison d'inefficacités qui sont strictement liées à leur taille, la bureaucratie devenant une contrainte au détriment de l'activité judiciaire proprement dite.

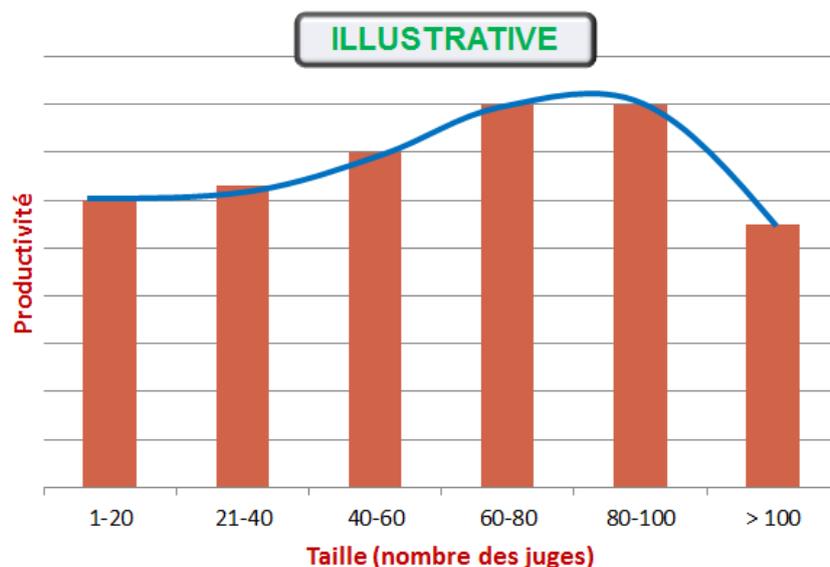
La productivité des juges peut parfois servir à déterminer la taille optimale d'un tribunal. On peut définir la productivité d'un tribunal comme le nombre de procédures qui y ont été menées à terme dans une période donnée. Elle correspond alors à la somme des productivités mesurées pour chaque juge travaillant dans le tribunal en question.

Le service des statistiques du ministère italien de la Justice a publié une étude sur la productivité de chacun de ses tribunaux, dont elle a synthétisé les résultats en regroupant les instances en fonction de leur taille (productivité moyenne des instances dotées de 0 à 10 juges, de 11 à 20 juges, etc.).

Cette étude corrobore, par des chiffres réels, la perception commune décrite ci-dessus. De fait, la valeur de productivité la plus faible correspond aux tribunaux comptant jusqu'à 20 juges ; puis elle augmente avec la taille des tribunaux mais décroît de nouveau lorsque celle-ci atteint (et dépasse) un certain nombre de juges. Dans l'étude italienne citée ci-dessous, la productivité est maximale pour les tribunaux dont le nombre de juges est compris entre 60 et 100. Elle décroît lorsque le nombre de juges dépasse 100.

¹⁸ Dans les systèmes judiciaires où les *Rechtspfleger* existent, la taille d'un tribunal peut être définie, de façon pragmatique, comme le nombre total des juges et des *Rechtspfleger* travaillant dans ce tribunal.

Cependant, si l'on considère que, en moyenne, la taille des autres systèmes judiciaires est inférieure à celle du système italien, nous pouvons présumer que la plus haute productivité au niveau européen est atteinte dans les tribunaux qui ont un nombre approximatif de juges entre 40 et 80.



Des études similaires ont été menées aux Pays-Bas, l'une dans les années 2002 à 2005 et l'autre sur la période 2005-2009. Leurs résultats ne diffèrent pas sensiblement de ceux présentés ci-dessus : la productivité, calculée à partir de la structure organisationnelle existante, était maximale dans les tribunaux de taille moyenne, alors que les tribunaux comptant un nombre de juges très faible ou très élevé étaient moins productifs. Il en a été conclu d'une part, qu'il peut être avantageux de regrouper de petits tribunaux dont la productivité est médiocre, pour former de plus grands tribunaux, et d'autre part, que la fusion ne doit pas conduire à l'extrême inverse – de très grands tribunaux –, car ces instances risqueraient de présenter une productivité encore plus faible que celle des petits tribunaux dont elles sont issues¹⁹.

Si l'objectif d'une révision de la carte judiciaire, ou l'un de ses objectifs, était d'obtenir des tribunaux de taille moyenne permettant d'optimiser la productivité des juges, l'exercice consisterait à fusionner les petites instances de faible productivité avec des instances plus grandes, et, à terme, de réduire la taille des grands tribunaux qui ne sont pas efficaces.

Pour mieux comprendre les effets de l'application d'un tel principe, plaçons-nous dans l'hypothèse de deux instances : tribunal A_0 doté de 20 juges et tribunal B_0 doté de 100 juges. Si ces tribunaux affichent une productivité moyenne inférieure à celle d'une instance comptant 50 juges (par exemple), nous pouvons envisager de redessiner la carte et de redéfinir les compétences de façon à créer deux nouvelles instances, A_1 et B_1 , comptant chacune 60 juges environ. Cette solution a été testée en Italie dans les tribunaux de Turin (réduction de la taille) et d'Ivrée (augmentation de la taille).

Considérons, dans un deuxième exemple, deux autres instances : tribunal C_0 avec 15 juges et tribunal D_0 avec 35 juges. Si ces tribunaux affichent une productivité moyenne inférieure à celle d'une instance comptant 50 juges (par exemple), une intervention différente de la précédente est envisageable : elle consiste à fusionner les instances et les territoires en une seule entité, le tribunal E_1 doté de 50 juges, autrement dit la somme des juges officiant dans les tribunaux C_0 et D_0 respectivement. Cette solution a été très largement appliquée dans la réforme récemment mise en place en Italie, où 30 petites instances environ ont été fermées et fusionnées avec des instances de plus grande taille.

2.3.3. Flux d'affaires et volume de travail

Aux fins du présent paragraphe, nous nous plaçons dans l'hypothèse de tribunaux de droit commun qui sont tous comparables quant au type des litiges traités, tous les juges affichant en outre à peu près la même productivité.

¹⁹ D'après : *Judiciary In Times Of Scarcity: Retrenchment And Reform*, Frans van Dijk et Horatius Dumbrav.

Dans le paragraphe précédent, nous avons donné des lignes directrices générales permettant de trouver la taille optimale d'un tribunal à partir de la productivité des juges. En suivant ce principe, nous avons obtenu, dans l'un des deux exemples présentés à la fin du paragraphe, deux instances A_1 et B_1 dotées chacune de 60 juges environ. Plaçons-nous maintenant dans l'hypothèse où, d'après l'analyse de l'historique des flux d'affaires, le tribunal A_1 traite 12 000 affaires par an alors que le tribunal B_1 en traite 14 000 de difficulté comparable au tribunal A_1 . Si les deux instances fonctionnent effectivement avec des productivités comparables, quel que soit ce niveau de productivité, deux cas de déséquilibre se présentent : si la productivité est supérieure à 200 affaires par juge et par an, l'instance A_1 est en surcharge ; à l'inverse, si la productivité est inférieure à 200 affaires par juge et par an, elle donne lieu à un reliquat de charge en fin d'année. La solution idéale serait donc de redéfinir les compétences des deux instances de sorte que le nombre d'affaires entrantes soit égal à un peu moins de 13 200 pour chacune d'entre elles.

Cela étant, cette solution pose un nouveau problème, celui de la mesure de la « charge de travail » des juges et des tribunaux : s'agit-il seulement du nombre d'affaires entrantes par juge et par an, ou faut-il également y inclure les affaires en instance au début de la période de référence ? Autre question : quelles sont les affaires en instance à prendre en compte ? Toutes les affaires pendantes accumulées à la fin de la dernière période ou seulement celles qui n'ont pas été résolues dans un temps donné ?

Ce problème prête à discussion. Une solution possible serait de traiter séparément les affaires en instance et les procédures entrantes, et ce en appliquant des mesures spéciales. En fait, dans une situation idéale, si le système judiciaire atteignait l'équilibre en termes d'efficacité et de productivité, les tribunaux pourraient résoudre l'ensemble des affaires entrantes dans un laps de temps raisonnable, réduisant ainsi à un minimum, voire à zéro, l'accumulation des reliquats de charge. En d'autres termes, l'analyse visant à définir la carte judiciaire devrait uniquement reposer sur les affaires entrantes et les affaires résolues (la productivité étant égale au rapport de ces deux facteurs), puis une équipe spéciale de juges, de durée limitée, devrait être affectée au traitement des affaires en instance jusqu'à ce que le stock tombe à zéro (cette tâche pourrait éventuellement être dévolue aux mêmes juges, dans les instances respectives).

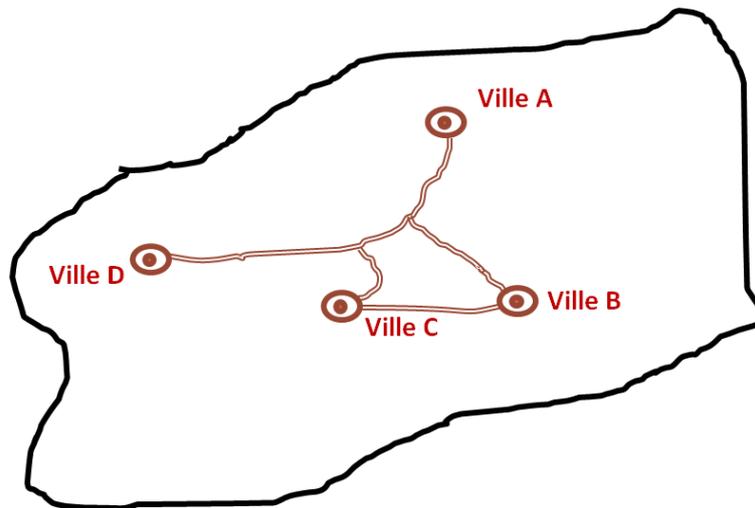
2.3.4. Emplacement géographique, infrastructures et transports

L'emplacement géographique des tribunaux demeure un facteur très important dans de nombreux pays où il est nécessaire de donner accès à la justice au niveau local. Les besoins en matière de transport et la disponibilité de moyens de communication modernes influent sur la possibilité, pour la population, d'accéder à la justice. Lorsqu'il est impératif qu'une partie à un procès comparaisse devant un tribunal, l'accessibilité est un facteur essentiel. Il serait déraisonnable d'accepter que celle-ci mette un temps excessivement long pour se rendre au tribunal. Il conviendrait donc d'établir une norme pour que la durée du déplacement reste raisonnable.

Pour une personne âgée ou non motorisée, et en l'absence de moyens de transport suffisants reliant une ville à une autre, la présence au tribunal en vue d'une audience à la première heure pose un vrai problème susceptible d'enfreindre le droit d'égal accès à la justice.

Dans ce cas également, le principe à appliquer en vue de répartir géographiquement les tribunaux de façon optimale est de réduire au minimum la distance entre l'instance judiciaire considérée et l'ensemble des communes du territoire.

L'exemple ci-dessous illustre la carte d'un territoire fictif comprenant quatre grandes villes (A, B, C et D) dont l'une doit être choisie pour y installer un tribunal satisfaisant à la condition de distance minimale par rapport aux habitants.



Le problème peut être résolu à l'aide d'un tableau indiquant les temps de parcours en voiture entre les quatre villes. Nous considérons par hypothèse que chaque ville est représentative de l'ensemble des villages qui l'entourent.

de / à - en minutes	Ville A	Ville B	Ville C	Ville D
Ville A	0	30 min	35 min	60 min
Ville B	30 min	0	20 min	35 min
Ville C	35 min	20 min	0	20 min
Ville D	60 min	35 min	20 min	0
Total	125 min	85 min	75 min	115 min

Sachant que l'on doit choisir une seule ville parmi les quatre, la ville C est manifestement le meilleur emplacement pour installer le tribunal. En effet, il ressort de la comparaison de toutes les combinaisons que le choix de la ville C permet de réduire au minimum la distance par rapport aux trois autres villes. Il va de soi que cette analyse ne tient pas compte du nombre de personnes amenées à se déplacer : si le centre de la ville B (par exemple) était nettement plus peuplé que la ville C, avec un nombre d'affaires à traiter beaucoup plus important, les autorités pourraient décider de donner la priorité à la ville B et d'y installer le tribunal.

En fait, un nouveau paramètre apparaît.

Tous les services offerts au sein d'une juridiction doivent-ils rester concentrés au niveau du tribunal principal ? Est-il nécessaire de disposer physiquement de la totalité des structures d'un tribunal lorsque la plupart de ses usagers doivent simplement demander un formulaire ou fournir des documents pour engager des poursuites ?

Dans l'exemple précédent, il pourrait être utile de mettre en place, dans les trois villes qui n'auraient pas de tribunal, des antennes chargées des tâches administratives, ou simplement de prévoir, parallèlement à la centralisation des tribunaux, une extension de certaines procédures en ligne (voir le paragraphe suivant sur l'informatisation).

2.3.5. Informatisation

Comme le précédent paragraphe l'a montré, une réorganisation géographique du système judiciaire augmente la distance que les parties, les avocats et le personnel doivent parcourir pour gagner le tribunal, et peut conduire à réduire l'accès à la justice. De nombreux pays semblent pourtant capables de traiter ce problème de manière concluante. Cela est pour partie dû au fait que les technologies de l'information et la visioconférence, qui deviennent progressivement la norme dans les grands pays, rendent la présence physique des parties et autres participants au procès moins obligatoire et que beaucoup ne considèrent pas comme un obstacle majeur la participation à distance à une audience.

La consolidation des tribunaux devrait cependant aller de pair avec une utilisation accrue des TIC pour réduire la fréquence des déplacements des parties et des avocats dans les tribunaux²⁰. De plus, les TIC devraient être utilisées pour accroître la visibilité des procédures judiciaires. Les applications logicielles se substituent aux documents papier et permettent aux usagers de ne pas se présenter en personne. Plus elles sont développées, plus le tribunal peut être éloigné. Lors du choix de l'emplacement des tribunaux, l'informatisation peut apporter une certaine souplesse, qui détermine les services à mettre en place au niveau de chaque instance judiciaire²¹.

Le recours à l'informatique dans le traitement des données facilite la gestion des documents papier, qui est de plus en plus problématique pour les entreprises. Les ordinateurs ont permis d'accélérer les processus et de réduire les besoins en papier grâce au stockage des informations dans des fichiers et des bases de données de conception élaborée. Les systèmes de stockage modernes très performants permettent de réaliser des économies de papier et donc de réduire les besoins en espace. De plus, si tous les documents juridiques sont numérisés et stockés par des moyens électroniques, ils peuvent être consultés ou téléchargés grâce à une connexion internet, ce qui dispense l'utilisateur de se rendre au tribunal pour demander une copie papier ou un original. Autrement dit, une réforme moderne de la carte judiciaire peut s'appuyer sur la technologie pour diminuer le nombre de tribunaux, à condition que la consultation, voire d'autres services élémentaires tels que la transmission de documents ou la notification d'actes officiels, puisse s'effectuer en ligne.

Tous les avantages apportés par l'informatisation des systèmes judiciaires reposent sur l'hypothèse fondamentale que les outils utilisés sont sécurisés et qu'ils garantissent la protection de la vie privée ainsi que la traçabilité.

2.3.6. Equipements des tribunaux et sophistication culturelle

Les technologies permettant de tenir des audiences par téléphone ou vidéoconférence ajoutent une nouvelle dimension à l'accessibilité des tribunaux. Il peut y avoir des restrictions quant au type d'audiences menées de cette manière. Cela étant, si la législation offre la possibilité de recourir à ces technologies pour dispenser les parties et les avocats d'assister en personne à toutes les audiences, il convient d'en tenir compte pour déterminer le nombre et l'emplacement des tribunaux. Cette façon de procéder permet non seulement de réduire les impératifs de déplacement, mais aussi de limiter les coûts supportés par les parties en éliminant les frais liés aux trajets.

2.3.7. Niveau d'activité

Le niveau d'activité est un facteur qu'il faut ou qu'il faudrait toujours prendre en compte lors du choix de l'emplacement et de la taille d'un tribunal. Ce paramètre devrait être examiné en même temps que les questions d'affectation des ressources et de recrutement. La nécessité de garantir un certain niveau d'expertise dans tel ou tel domaine est également un paramètre important. Tout exercice de révision de la carte judiciaire nécessite en théorie d'examiner les avantages que présente la centralisation des audiences en termes de souplesse et d'optimisation du temps dans les tribunaux. Les tribunaux qui ne disposent pas d'un réservoir d'affaires suffisamment important peinent à occuper leurs juges.

Cela dit, l'évaluation du niveau d'activité soulève une nouvelle question. Comme on l'a vu précédemment à propos de la population desservie et de la relation avec le nombre de poursuites engagées, le nombre d'entreprises et de professionnels présents dans une région peut ne pas influencer sur la taille et l'emplacement d'un tribunal, étant donné que la charge de travail par juge est déjà intégrée dans le paramètre « flux d'affaires » (voir le paragraphe 2.3.3). Cela étant, la ligne directrice que nous souhaitons mettre en avant dans ce paragraphe est qu'en toute probabilité, dans l'hypothèse où plusieurs emplacements peuvent être retenus pour une instance judiciaire donnée, tous les autres facteurs étant égaux par ailleurs, il peut être préférable de choisir le site où l'activité économique et commerciale est la plus intense.

²⁰ Réseau européen des Conseils de la Justice (RECJ), *Judicial Reform in Europe Report 2011-2012 (Rapport 2011-2012 sur la réforme judiciaire en Europe)*.

²¹ D'après : *Judiciary In Times Of Scarcity: Retrenchment And Reform*, Frans van Dijk et Horatius Dumbrav.

2.3.8. Règlement extrajudiciaire des litiges/médiation

Il importe de reconnaître que les règlements extrajudiciaires des litiges sont de plus en plus courants et qu'ils peuvent être une solution de substitution à la saisie des tribunaux présentant un bon rapport coût-efficacité. S'il n'est pas indispensable qu'il existe un lien direct entre le tribunal et le prestataire de ce type de services, c'est néanmoins presque toujours le cas. Lorsque les réunions doivent se tenir dans l'enceinte du tribunal, ces services nécessitent un accès à des praticiens formés et à des locaux adaptés.

2.3.9. Accès à un conseil juridique

Pour décider de l'emplacement et de la compétence juridictionnelle d'un tribunal, il convient d'examiner les possibilités d'accès à un conseil juridique. Il est probable que les juristes se déplaceront vers les zones qui présentent pour eux un intérêt en termes de volume d'activité. Cela étant, on ne saurait présumer de cette disposition à se déplacer et toutes les précautions doivent être prises pour s'assurer que les usagers des tribunaux ont effectivement accès à un conseil juridique approprié.

2.3.10. Recrutement des juges et du personnel

Comme on l'a vu précédemment, il peut être nécessaire de procéder à une évaluation précise d'un ensemble de paramètres pour déterminer le nombre de juges et l'organisation des audiences susceptibles de répondre au flux des affaires à traiter. Mais d'autres paramètres doivent également être pris en compte. Ainsi est-il essentiel de choisir l'emplacement du tribunal de telle sorte qu'il ne soit pas trop éloigné d'une faculté de droit, en particulier dans les pays où l'on préfère, pour des raisons culturelles, travailler à proximité immédiate de la ville où l'on a grandi ou de l'endroit où l'on a fait ses études. En outre, il existe, dans de nombreux pays, des régions ou des villes où personne ne veut habiter – y compris les juges –, ce qui présage une organisation instable, avec une rotation élevée des juges et des effets négatifs sur la qualité du travail.

Il faut s'assurer qu'un tribunal dispose non seulement de juges suffisamment formés et expérimentés, mais aussi du nombre d'agents administratifs nécessaire compte tenu de l'activité générée.

La difficulté du recrutement des agents et leur maintien en poste sont des obstacles majeurs à la fourniture de services efficaces et de qualité dans les tribunaux. Il arrive que certains tribunaux de grandes villes affichent les plus mauvais indicateurs de qualité parce que le personnel n'y est pas aussi performant que dans les tribunaux de province. Plusieurs raisons à cela, notamment le manque de salaires compétitifs, les possibilités d'emploi plus nombreuses et le coût élevé du logement. Ce problème peut avoir une incidence sur l'emplacement géographique d'un tribunal et sur ses modalités de prestation de services. Il faudra peut-être trouver des solutions de substitution appropriées pour que l'accès à la justice soit effectif. Lors de l'analyse des difficultés de recrutement et des mesures envisageables pour remédier à ce problème, il conviendra aussi d'examiner les avantages que présente un personnel bien formé et expérimenté.

Comme indiqué précédemment au paragraphe sur l'informatisation, les systèmes judiciaires modernes doivent disposer de nouvelles compétences pour faire face aux problématiques de la société contemporaine, dans laquelle les litiges, mais aussi les infractions, sont de plus en plus complexes. Les autorités judiciaires doivent impérativement recruter des personnes ayant un meilleur niveau d'éducation, qui non seulement sont des spécialistes du droit, mais aussi des managers ayant des compétences en matière d'achat de biens et de services, une connaissance des nouvelles techniques d'enquête (mise sur écoute, autres types d'interception, etc.), des compétences informatiques et une connaissance des langues étrangères.

2.4. Comment utiliser les indicateurs pour définir les nouvelles cartes judiciaires ?

Le présent document décrit de multiples indicateurs et critères à prendre en compte pour définir les cartes judiciaires. S'il n'est pas nécessaire de les examiner tous systématiquement, il est vivement recommandé d'en retenir un nombre suffisant.

En France, compte tenu de la nécessité d'adapter la justice aux changements économiques et à l'évolution de la population, il a fallu prendre en compte un grand nombre de données et d'indicateurs (données démographiques, indicateurs de qualité des décisions, nombre et type des affaires, nombre de recours, temps de traitement, etc.). Les tribunaux ont été classés en groupes homogènes, par niveau de juridiction et par taille. Chaque catégorie a donc été évaluée et analysée selon les mêmes critères. En Italie, les

principaux indicateurs retenus ont été la population (recensement général réalisé en 2011), la charge de travail essentiellement déterminée par le nombre d'affaires entrantes, la productivité des juges, puis la superficie et les distances mesurées en durée de trajet.

Un principe légèrement différent a été appliqué aux Pays-Bas, où la réforme a mis l'accent sur la configuration géographique des tribunaux. Ceux-ci ont été réorganisés de manière à regrouper les gros volumes d'affaires concernant un même domaine, l'objectif étant de faciliter la spécialisation des juges et des tribunaux eux-mêmes.

Au Portugal et en Italie, la réforme énonce des règles pour évaluer si la fermeture de tel ou tel tribunal est justifiée ou non. Au Portugal, les notions d'efficacité et de rationalité jouent un rôle majeur ; cela étant, comme la réforme n'a été mise en œuvre que dans trois juridictions et n'a pas encore été étendue au reste du pays, elle n'a pas soulevée de véritable protestation. A l'inverse, en Italie, où il est prévu de fermer 949 tribunaux de première instance, la réaction des autorités locales, du barreau et des agents est très négative.

Comme le résume parfaitement le document *Comparative study of the reforms of the judicial maps in Europe (2012)* de Sciences Po Strasbourg Consulting, chaque pays a retenu un ensemble de critères variés pour évaluer la situation de ses tribunaux de la manière la plus pragmatique possible, mais, dans les faits, il est indéniable que c'est le niveau d'activité des juridictions qui a primé, même si ce paramètre a été pondéré par d'autres considérations telles que la distance géographique/temporelle ou la nécessité de maintenir une présence des autorités judiciaires dans certaines régions, à l'image de trois tribunaux italiens situés dans le sud du pays (ceux de Caltagirone, Rossano et Sciacca), qui, bien que figurant parmi les tribunaux à fermer compte tenu de leur taille et de leur performance, ont finalement été « sauvés », car ils étaient aux avant-postes de la lutte contre la mafia. Néanmoins, il y a également des pays comme l'Allemagne où, en plus des facteurs quantitatifs et qualitatifs énumérés dans le présent document, d'autres facteurs contextuels influents, tels que les raisons historiques, seraient considérés par les réformateurs avant de décider de fermer un certain tribunal plutôt qu'un autre.

Quoi qu'il en soit, la tendance générale veut que les tribunaux dans lesquels siègent le moins de juges et qui traitent les plus petits volumes d'affaires soient particulièrement visés. Ce sont eux qui sont fermés lorsque les réformes des cartes judiciaires sont mises en œuvre. Quel que soit le nombre d'indicateurs retenus, les responsables des réformes doivent déterminer la façon de les combiner pour dresser *in fine* la liste des tribunaux à fermer.

L'exemple qui suit montre comment deux critères de sélection au minimum – l'un plus restrictif que l'autre – peuvent être appliqués.

Supposons que la région XYZ compte 10 tribunaux (de A à J) et que leur nombre doit être réduit. Les décideurs examinent l'éventuelle fermeture de certains d'entre eux sur la base des critères généraux suivants : plus petite population desservie, plus petit nombre de litiges, productivité. Les paramètres à prendre en compte sont donc :

1. la population desservie ;
2. le nombre de nouveaux procès intentés (mesuré en termes relatifs de taux de litiges par rapport au paramètre 1) ;
3. la productivité des juges.

Le tableau ci-dessous fournit l'ensemble des données qu'il faut connaître au minimum pour effectuer l'analyse préalable à la réforme.

	PARAMÈTRE 1 Population	Nouvelles affaires enregistrées (AFFAIRES ENTRANTES) (comparables)	PARAMÈTRE 2 Litiges (procès intentés pour 100 000 habitants)	Affaires résolues (AFFAIRES SORTANTES)	PARAMÈTRE 3 Productivité des juges	Nombre de juges
Tribunal A	100 000	1 100	1 100	1 050	105	10
Tribunal B	120 000	1 000	833	1 000	83	12
Tribunal C	80 000	850	1 063	800	114	7
Tribunal D	200 000	1 800	900	1 850	103	18
Tribunal E	180 000	1 500	833	1 500	88	17

	PARAMÈTRE 1 Population	Nouvelles affaires enregistrées (AFFAIRES ENTRANTES) (comparables)	PARAMÈTRE 2 Litiges (procès intentés pour 100 000 habitants)	Affaires résolues (AFFAIRES SORTANTES)	PARAMÈTRE 3 Productivité des juges	Nombre de juges
Tribunal F	200 000	2 300	1 150	2 250	113	20
Tribunal G	190 000	2 000	1 053	2 050	103	20
Tribunal H	50 000	300	600	250	50	5
Tribunal I	30 000	300	1 000	280	70	4
Tribunal J	150 000	1 500	1 000	1 500	107	14

Les responsables de la réforme ont décidé que les tribunaux à inclure dans la « liste des tribunaux susceptibles d'être fermés » devaient être ceux appartenant au premier quartile inférieur, c'est-à-dire les 25 % les moins performants au regard de chaque paramètre retenu, comme indiqué en gras dans le tableau ci-dessous.

	PARAMÈTRE 1 Population	Nouvelles affaires enregistrées (AFFAIRES ENTRANTES) (comparables)	PARAMÈTRE 2 Litiges (procès intentés pour 100 000 habitants)	Affaires résolues (AFFAIRES SORTANTES)	PARAMÈTRE 3 Productivité des juges	Nombre de juges
Tribunal A	100 000	1 100	1 100	1 050	105	10
Tribunal B	120 000	1 000	833	1 000	83	12
Tribunal C	80 000	850	1 063	800	114	7
Tribunal D	200 000	1 800	900	1 850	103	18
Tribunal E	180 000	1 500	833	1 500	88	17
Tribunal F	200 000	2 300	1 150	2 250	113	20
Tribunal G	190 000	2 000	1 053	2 050	103	20
Tribunal H	50 000	300	600	250	50	5
Tribunal I	30 000	300	1 000	280	70	4
Tribunal J	150 000	1 500	1 000	1 500	107	14

Si l'on applique des critères plus restrictifs, quatre tribunaux (B, E, H et I) sont éligibles à la fermeture, car ils se situent dans le quartile inférieur d'au moins un paramètre. En revanche, une approche moins contraignante donne un seul tribunal éligible (H) : celui qui appartient au premier quartile de tous les paramètres.

Supposons maintenant que l'objectif des décideurs soit de proposer la fermeture de 25 % des tribunaux. Il faut alors choisir deux tribunaux parmi les dix. Dans ce cas, on définit un nouveau critère, à savoir la combinaison des trois paramètres en un seul, en appliquant éventuellement des facteurs de normalisation (sans quoi il serait difficile d'additionner des populations et des productivités) et en assignant à chaque paramètre un facteur de pondération (on fait l'hypothèse que tous les paramètres n'ont pas les mêmes effets ni la même importance). Le responsable de la réforme choisirait de fermer les deux tribunaux les moins performants à partir du classement final résultant de cet exercice.

3. Mise en œuvre d'une nouvelle carte judiciaire

3.1. Période de transition

Que la révision de la carte judiciaire consiste à créer de nouvelles instances judiciaires ou à fermer certaines, puis les fusionner dans d'autres tribunaux, une attention particulière doit être portée à la période de transition, avant et plusieurs mois après la réforme.

Cette phase de transition a pour but :

- de rendre disponibles les services judiciaires, afin d'en assurer la continuité ;

- de transférer le personnel des instances supprimées vers celles issues de la fusion et, si nécessaire, de recruter d'autres personnes pour les nouvelles instances ;
- d'organiser la logistique des nouvelles instances (locaux, équipement, ressources informatiques, fournitures, etc.).

L'activité de transition devra être scindée en étapes distinctes et gérée selon un plan bien défini. Dans cette optique, il conviendra de mettre en place dans chaque tribunal concerné des équipes de travail spécifiques dédiées à cette activité.

Durant la période de transition, tout en poursuivant les objectifs fixés, il s'agira de :

- minimiser les risques liés à une activité judiciaire discontinuée ;
- minimiser l'impact sur les usagers des services ;
- réaliser toutes les activités dans un délai raisonnable et selon des niveaux de performance satisfaisants.

La mise en œuvre d'une nouvelle carte judiciaire a un prix. Au coût de l'étude de faisabilité précédant la réforme s'ajoute celui, encore plus élevé, de la mise en place de la nouvelle carte judiciaire (fermeture d'instances, transfert de personnel, déplacement de la documentation, du mobilier et des équipements, recrutements, etc.). Loin d'occulter cette dimension, les responsables de la réforme et les décideurs devraient la prendre en compte dans leur évaluation globale. En outre, si l'objectif de la réforme consiste à réduire les coûts, il importe que ses responsables préparent un plan d'affaires permettant d'évaluer son rendement net sur le moyen ou long terme.

3.2. Transfert de personnel

Lors de la mise en œuvre de la nouvelle carte judiciaire, les décisions prises par les responsables de la réforme ainsi que les dispositions contraignantes issues du droit du travail peuvent conduire à transférer certains membres du personnel et juges d'un tribunal à l'autre. En Italie, par exemple, en vertu du droit en vigueur dans le secteur public, aucun des 7 000 employés et 2 300 magistrats concernés par la réforme de la carte judiciaire de 2012-2013 ne perdra son emploi. Pourtant, tous verront leur lieu de travail modifié.

A cet égard, il faudra veiller à toute annonce officielle concernant la mise en place de la carte judiciaire, dès lors que ces messages visent un groupe précis de personnes, directement concernées par le changement. Le plan de communication s'attachera à :

- promouvoir une réaction positive au changement, afin que toutes les personnes impliquées soient conscientes de la nouvelle carte judiciaire, la comprennent et la perçoivent comme positive ;
- stabiliser le climat psychologique et contribuer à accroître la motivation du personnel ;
- assurer la cohérence des informations partagées au fur et à mesure et réduire le risque de diffuser des messages de sources « informelles », qui peuvent prêter à confusion ;
- transmettre les messages correctement et rapidement, en répondant régulièrement à toute réserve formulée par les différentes parties concernées par la réforme.

Outre ce plan de communication, un autre volet du programme devra garantir que les personnes transférées réalisent de façon efficace et efficiente les activités opérationnelles. Il importera notamment :

- de préciser le rôle et les tâches propres à chaque personne transférée dans un nouveau tribunal ;
- de gérer l'ensemble des aspects administratifs (badge d'entrée, heures de travail, systèmes informatiques et politiques liées, etc.) ;
- d'évaluer toute question que les conditions générales en vigueur peuvent poser ;
- de garantir le paiement des salaires.

3.3. Mesurer l'impact de la réforme de la carte judiciaire

Bien souvent, l'impact des interventions dans le secteur de l'administration publique n'est pas évalué. Il importe que les responsables des réformes n'annoncent pas les objectifs qu'ils visent sans définir comment et quand ils seront atteints. Ainsi, avant toute révision de la carte judiciaire, des objectifs destinés à accroître l'efficacité, renforcer la spécialisation ou améliorer la performance globale, peuvent typiquement être assignés aux systèmes judiciaires.

Selon le Réseau européen des Conseils de la Justice (RECJ), la consolidation des tribunaux doit reposer sur le besoin d'accroître la qualité de la justice, et non pas seulement sur l'obligation de réduire les coûts²². Le corps judiciaire doit évaluer avec soin si la fusion des tribunaux permet effectivement de réaliser des économies nettes, et garder à l'esprit que celles-ci peuvent intervenir seulement plusieurs années après la fusion²³.

Le présent paragraphe examine quelques principes de base pour évaluer si les objectifs fixés pour la réforme de la carte judiciaire ont été atteints.

Tout d'abord, les responsables d'une révision de la carte judiciaire doivent indiquer les objectifs précis que le système judiciaire devra atteindre. Cette déclaration d'objectifs détaillera les réalisations souhaitées et intégrera l'ensemble des aspects, comme le temps estimé pour atteindre chaque but. L'objectif doit être mesurable dès le début du projet. Idéalement, certains éléments datant des années précédant la réforme seront rassemblés, afin d'être comparés avec les données futures. Il sera ainsi possible de vérifier si les résultats atteints sont effectivement liés à cette réforme.

Les décideurs détermineront ensuite l'ensemble des actions spécifiques à mener pour chaque objectif avant de lancer le programme de réforme de la carte judiciaire. Par cette méthode, ils pourront s'assurer qu'ils mesurent réellement leur avancée vers un objectif donné.

Pourtant, les données seules ne suffisent pas. Les responsables de la réforme doivent en outre concevoir et choisir un ensemble d'indicateurs clé de performance (ICP) qu'ils pourront utiliser pour mesurer les progrès accomplis. Les ICP fourniront des méthodes pour mesurer toute avancée vers la réalisation des objectifs. Les plus efficaces d'entre eux sauront mettre en évidence les gains d'efficacité, les améliorations de la performance et, lorsque cela est possible, les principaux aspects qualitatifs.

Dans son rapport *Systèmes judiciaires européens*, la CEPEJ recense plus d'une centaine d'ICP différents, qui peuvent être utilisés pour mesurer l'efficacité de la réforme et – pourquoi pas ? – son succès. Il peut par exemple s'agir d'indicateurs financiers, tels le coût de la justice par habitant, d'accès à la justice (nombre de tribunaux et de magistrats par habitant, etc.) ainsi que de performance, comme la durée d'écoulement du stock d'affaires pendantes (disposition time) ou les taux de variation du stock d'affaires pendantes (clearance rates). De plus, des études qualitatives comprenant des indicateurs de satisfaction de la clientèle peuvent mesurer la manière dont les citoyens eux-mêmes perçoivent la réforme.

Une fois les ICP définis et les valeurs objectives fixées, ceux-ci doivent être mesurés régulièrement pour évaluer si les effets des réformes sont cohérents avec les buts prédéfinis. En ce sens, il importe que les ICP choisis soient utilisés comme des éléments attestant un progrès et démontrent, en fin de compte, l'éventuelle utilité de la réforme, ou, du moins, son degré d'utilité.

Dans un système idéal, les statistiques des ICP permettraient à une équipe d'évaluation de contrôler les progrès pour chaque objectif. Celle-ci vérifierait les données mensuellement pendant au moins six mois, étudierait les résultats et rencontrerait régulièrement les décideurs pour déterminer la suite à donner au projet. Si des incohérences étaient constatées, les décideurs devraient, dans la mesure du possible, définir des corrections pour rectifier actions et objectifs.

²² Réseau européen des Conseils de la Justice (RECJ), *Judicial Reform in Europe Report 2011-2012 (Rapport 2011-2012 sur la réforme judiciaire en Europe)*.

²³ D'après : *Judiciary In Times Of Scarcity: Retrenchment And Reform*, Frans van Dijk et Horatius Dumbrav.

Lignes directrices sur le rôle des experts nommés par un tribunal dans les procédures judiciaires des Etats membres du Conseil de l'Europe

Introduction

1. Le présent document vise à offrir aux législateurs, juges et à toutes les parties à une procédure judiciaire un cadre de référence sur le rôle d'expert technique (ci-après « l'expert »), lorsque l'expert est nommé par un tribunal, dans le processus de décision judiciaire. La définition d'expert nommé par un tribunal utilisée dans ce document est celle mentionnée dans le rapport de la CEPEJ sur les systèmes judiciaires européens²⁴, selon laquelle l'expert technique "met à disposition du tribunal sa connaissance scientifique et technique sur des questions de fait". Il expose les principes fondamentaux régissant cette fonction dans le système judiciaire des Etats membres du Conseil de l'Europe. Il énonce également des règles destinées à clarifier l'interprétation juridique et l'application de la loi concernant le travail de ces experts dans les systèmes judiciaires des Etats membres du Conseil de l'Europe pendant les procédures judiciaires. Ces règles s'appliquent à l'ensemble des procédures pré-judiciaires et judiciaires dans tous les domaines du droit – droit civil, mais aussi droit pénal et droit administratif.
2. Le rôle des experts dans le procès ou la procédure présente des différences selon les Etats membres du Conseil de l'Europe, mais aussi des points communs. En règle générale, les experts apportent une aide à la décision aux juges et aux autres décisionnaires du système judiciaire. Ils contribuent à l'établissement des faits, préalable essentiel à toute décision de justice. Dans certains cas, ils se bornent à assister le juge ; dans d'autres ils vont jusqu'à mener leurs propres investigations.
3. Une décision judiciaire ne sera juste et équitable que si elle repose sur une procédure d'établissement des faits objective et correctement menée. Les experts sont désignés soit par le tribunal, soit par l'une des parties pour rendre un avis d'expert. Ils sont parfois chargés de déterminer les faits. Dans d'autres cas, ils peuvent (se limiter à) présenter des éléments de preuve au nom des parties. Ainsi, les experts sont amenés soit à combler les lacunes techniques du juge, soit à contribuer à l'établissement des faits, dès lors qu'une partie est juridiquement tenue d'argumenter/de produire des preuves.
4. Le travail des experts s'arrête là où commence l'appréciation des faits, laquelle relève exclusivement du juge. Cette règle prévaut même dans les cas où l'expert est habilité à diriger ou mener l'administration des preuves.
5. Le travail et l'avis de l'expert sont de la plus haute importance pour la procédure en raison de sa connaissance spécialisée de la matière en cause, et ce quelle que soit la valeur probante de ses conclusions. Le juge n'est pas tenu de retenir la solution suggérée par l'expert dans son avis ; toutefois, s'il s'en écarte, le tribunal doit expliquer les raisons de cette divergence de vues. En règle générale, le principe de la liberté de la preuve prévaut.
6. La fonction de l'expert suppose non seulement qu'il possède une très grande compétence – son niveau de qualification devant toutefois correspondre à la complexité de la question en cours d'examen – mais en outre qu'il fasse preuve d'indépendance et d'impartialité.
7. Pour satisfaire à ces normes rigoureuses et garantir le bon déroulement de l'établissement des faits, il y a lieu de concevoir, d'étayer et d'appliquer des règles afin que les experts soient mandatés par le tribunal et/ou par les parties et qu'ils s'acquittent de leur fonction conformément aux principes constitutionnels.
8. Le présent code de pratique énonce les règles minimales que doivent respecter tous les experts, étant entendu que les différents systèmes juridiques et juridictions d'Europe peuvent leur imposer des obligations et des responsabilités supplémentaires.
9. L'expert ne doit pas se laisser influencer par d'autres intérêts que celui de produire un témoignage. Toutes les règles relatives aux droits de l'expert et à son rôle dans le procès/la procédure judiciaire doivent découler de ce principe général et s'y conformer.
10. C'est pourquoi il est primordial que des règles soient en place au niveau national (dans les différents systèmes juridiques) afin de garantir l'indépendance, l'impartialité et l'intégrité des experts.

²⁴ Rapport de la CEPEJ sur les systèmes judiciaires européens (données 2012), chapitre 15.

11. Par ailleurs, il est nécessaire que des règles favorisent la conduite diligente du processus afin qu'il soit possible de parvenir à une décision dans un délai aussi bref que possible. Il convient d'éviter les procédures juridiques qui traînent en longueur, car elles requièrent souvent un processus complexe d'établissement des faits. Enfin, le présent document fournit un cadre simple relatif à l'incidence financière de l'élaboration des avis d'experts.
12. Les lignes directrices ci-après passent en revue ces différents objectifs.
13. Elles n'ont pas pour but de répondre à la question générale de savoir si et dans quelles circonstances il y a lieu de nommer un expert conformément à la législation et aux principes du droit procédural, mais de fournir des critères applicables à la sélection et à la nomination des experts, à l'élaboration des avis d'expert et à leur présentation au tribunal.
14. Les autres avis qui peuvent être établis par des experts publics ou privés hors du cadre de la procédure judiciaire ne sont pas visés par ces lignes directrices- même s'ils peuvent servir de moyen de preuve devant le tribunal, les lignes directrices se rapportent uniquement au travail d'analyse effectué par l'expert- quelle qu'en soit concrètement la teneur dans les différents systèmes juridiques nationaux. Elles ne s'appliquent donc pas aux affaires dans lesquelles un expert comparaît en qualité de témoin ou de témoin professionnel.
15. Ce document a été préparé par le Groupe de travail de la CEPEJ pour la qualité de la justice (CEPEJ-GT-QUAL) sur la base d'un document de travail préparé par Anke Eilers (membre du groupe, Allemagne) et d'une étude de Gar Yein Ng (expert scientifique, Norvège) sur le rôle des experts dans les systèmes judiciaires.

1. OBJET DE L'AVIS D'EXPERT – MISSION DE L'EXPERT

16. L'expert a pour tâche de rechercher et de présenter au tribunal les faits qui ne peuvent être recueillis que par un spécialiste dans le cadre d'une étude spécialisée et objective. Il communique au juge les connaissances scientifiques qui permettent à ce dernier de mener une enquête et une évaluation des faits objective et précise. L'expert n'est pas compétent pour endosser la responsabilité du juge en ce qui concerne l'appréciation et l'évaluation des faits sur lesquels se fonde la décision du tribunal, et il ne lui est pas mandaté pour ce faire.
17. L'expert est chargé, dans le cadre du processus de décision judiciaire, de communiquer des connaissances spécialisées au tribunal. Ces connaissances se rapportent à la recherche, à l'évaluation et parfois à l'appréciation des faits²⁵. Par conséquent, l'expert assure seulement la fonction d'auxiliaire ou de consultant auprès du juge. Sa mission diffère donc de celle du juge, à qui il revient de trancher les questions de droit. L'expert présente au tribunal les faits établis grâce à ses connaissances, sa formation et son expérience de spécialiste, à partir desquels le juge tire ses conclusions.
18. Même si, dans certaines juridictions, l'expert peut avoir des attributions plus étendues dans le cadre du processus de décision judiciaire, il doit toujours se cantonner à l'établissement des faits sans contribuer à l'interprétation de loi.
19. Les avis d'experts ont ainsi pour but de décrire et d'expliquer la situation des personnes, les circonstances matérielles et les événements considérés et d'exposer les (différentes) causes des événements ayant entraîné un préjudice.
20. A titre exceptionnel, l'expert peut être amené à évaluer des dispositions de droit étranger. En tout état de cause, il n'est pas habilité à appliquer lui-même la loi.
21. Dans les procès pénaux, l'évaluation porte principalement sur des questions relatives à la culpabilité juridique et à la responsabilité pénale du défendeur, à la situation personnelle et économique de la victime et à la recherche des causes. Dans les procédures civiles ou administratives, elle s'intéresse surtout à la situation des personnes, aux éléments matériels et au déroulement des événements.

²⁵ Dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, le droit étranger peut être considéré comme un fait. Le juge peut également désigner des consultants (qui souvent sont issus d'un milieu académique) afin de clarifier certaines questions liées à l'interprétation et l'application du droit étranger et d'assister le juge dans le processus de prise de décision.

22. De ce fait, les expertises dans les domaines de la médecine, de la psychologie, du bâtiment et de l'économie, tout comme celles concernant les accidents de la route sont particulièrement importantes.
23. Etant donné que la décision judiciaire s'appuie souvent sur une évaluation factuelle, les conclusions de ces avis d'expert sont de plus en plus déterminantes pour l'issue des procédures. Aussi est-il de la plus haute importance de choisir l'expert le plus qualifié pour la tâche considérée.

2. L'EXPERT

2.1 Personne physique ou groupe de personnes

24. En principe, la fonction d'expert ne peut être exercée que par une personne physique. L'avis d'expert doit être établi à titre individuel et personnel. En effet, l'expert doit assumer en personne la responsabilité de son contenu. En pratique, il est possible qu'une société ou une institution soit sélectionnée pour effectuer l'expertise. Cependant, un expert devra alors endosser à titre personnel la responsabilité du contenu de l'avis en le signant ou en le présentant verbalement devant le tribunal.

2.2 Personnel / collaborateurs

25. L'expert peut faire appel à des collaborateurs au cours de la préparation de son avis. Ceux-ci peuvent non seulement effectuer des tâches préparatoires, mais aussi rédiger l'avis selon les instructions de l'expert, à condition d'être convenablement supervisés. Toutefois, les collaborateurs n'assument pas le rôle d'expert en effectuant ces tâches préparatoires et rédactionnelles. Seule la personne responsable de l'avis d'expert – celle qui signe l'avis – est l'expert nommé et mandaté. Il importe de préciser clairement dans l'avis l'identité de l'expert (nom, adresse et coordonnées). Les collaborateurs ne sont responsables de leur travail que vis-à-vis de l'expert. Ils n'ont ni droits ni obligations du point de vue du tribunal. Il convient d'indiquer dans l'avis le degré de contribution des collaborateurs ou des assistants à la préparation de l'avis, sauf s'ils ne sont intervenus que pour des tâches mineures.

2.3 Nombre d'experts / remplacement d'un expert

26. Le tribunal ou les parties peuvent nommer plusieurs experts, en fonction de la question à examiner. Il se peut aussi que l'expert estime nécessaire de solliciter un deuxième avis d'expert concernant des points de détail qui sortent de son champ de compétence. En pareil cas, le tribunal (ou les parties) devra (devront) nommer une personne chargée de fournir cet avis d'expert ou autoriser l'expert à rechercher ces connaissances spécialisées en désignant lui-même un expert.
27. Si plusieurs experts sont nommés, en fonction de la question concrète à examiner, ils doivent émettre un avis d'expert uniforme à l'intention de la cour. Lorsque les experts ne sont pas en mesure de fournir un avis uniforme, ils doivent indiquer clairement les points sur lesquels ils sont en désaccord.
28. Par souci de clarté et de simplicité, le nombre d'experts nommés doit rester gérable et ne pas dépasser une certaine limite. Il doit se limiter à un certain nombre qui dépend de la complexité et de l'opportunité de la question examinée. Cette limite doit être définie par le tribunal ou par la loi. Si de très nombreux experts sont amenés à contribuer à l'avis, il importe de préciser sans ambiguïté de quelle partie de l'expertise chacun est chargé. L'avis doit être signé par tous les experts. Si l'un des experts se charge d'une partie des tâches confiées à un autre expert, il doit l'indiquer clairement.
29. Si l'expert nommé par le tribunal n'est pas en mesure de procéder à la préparation de l'avis (en raison d'une maladie, par manque de temps ou parce qu'il refuse la mission pour d'autres raisons), le tribunal peut le remplacer après avoir entendu les parties à ce sujet.

3. SELECTION DE L'EXPERT / CRITERES DE SELECTION

3.1 Conditions posées par les parties / nomination par les parties

30. Le tribunal désigne un expert. Il peut aussi demander aux parties de proposer une personne pour agir en qualité d'expert. Si les deux parties proposent le même expert, le tribunal est tenu de considérer cette proposition comme le critère principal de choix, mais il n'est pas lié par celle-ci.
31. Les parties n'ont pas d'obligation de proposer un expert ; elles ont simplement le droit de le faire si elles le souhaitent. A titre exceptionnel, le tribunal pourrait avoir le droit de refuser la proposition des deux parties s'il sait que l'expert proposé n'est absolument pas qualifié.

3.2 Nomination par le tribunal

32. En général, il revient au tribunal lui-même de nommer l'expert, faute de proposition d'expert qualifié émanant des deux parties. En tout état de cause, le tribunal doit alors nommer l'expert sur la base de critères de sélection spécifiques, le principe général étant la qualification de l'expert.

Critères de sélection

33. Le tribunal – le juge chargé de l'affaire ou l'organe administratif au sein du tribunal - doit nommer l'expert sur la base des critères de sélection suivants. La constitution d'une liste d'experts (qui se doit d'être vérifiée et mise à jour régulièrement par la cour) répondant aux critères fixés peut être utile dans le processus de sélection. Cependant, le tribunal doit avoir le libre choix de nommer des experts qui ne figurent pas sur la liste si les circonstances de l'affaire l'exigent.

Détermination des connaissances de l'expert

34. L'expert doit posséder une qualification appropriée ainsi que l'expérience ou les compétences nécessaires. La qualification dépend du domaine d'expertise et de la tâche spécifique à accomplir. Les experts issus du secteur de la science et de la recherche ont généralement un large champ de compétence. Toutefois, la compétence peut aussi être acquise par l'expérience pratique. Les critères de qualification de l'expert varient par conséquent selon le profil professionnel et la mission confiée.

Indépendance effective et impartialité personnelle

35. L'expert doit faire preuve d'indépendance dans son analyse et d'impartialité vis-à-vis des deux parties. Il ne doit pas avoir été chargé par l'une des parties d'établir un avis d'expert à titre privé dans la phase pré-procédurale. Il ne doit pas non plus entretenir avec l'une des parties une relation personnelle étroite qui pourrait donner l'impression qu'il existe un conflit d'intérêts. Il doit garantir que son avis est objectif et non influencé par ses éventuels intérêts propres.
36. En règle générale, le fait que l'expert défende telle ou telle position scientifique n'est pas un obstacle à sa nomination. Il importe toutefois, en pareil cas, qu'il soit possible de faire intervenir dans la procédure un expert soutenant la thèse adverse.

Temps et moyens techniques / capacité personnelle

37. L'expert doit disposer de suffisamment de temps et des équipements techniques nécessaires pour procéder correctement à l'expertise dans le cadre temporel de traitement de l'affaire. Il doit aussi être personnellement capable de réaliser l'évaluation et être disponible pour le procès.

Coûts prévisibles

38. Il convient de ne pas se limiter au seul critère du plus bas taux horaire, sous peine de nommer un expert qui ne soit pas indépendant et compétent. Cependant, le montant des frais d'expert peut être un critère de sélection et dépendre du montant en litige. La prise en compte de ce critère peut éventuellement conduire à nommer un expert local par souci d'économie. Par ailleurs, les frais estimés de l'expertise doivent être portés à l'attention des parties au stade le plus précoce possible.
39. Si la loi ne fixe pas de système particulier de rémunération des experts nommés par la justice, le coût moyen d'un expert est à considérer comme un critère de sélection valide.

Expérience de l'expertise judiciaire / expert professionnel

40. La sélection de l'expert ne doit pas être subordonnée au fait qu'il possède ou non une expérience dans le domaine de l'expertise judiciaire. Si le tribunal connaît déjà l'expert et que celui-ci a fait la preuve de sa compétence, cela milite en faveur de sa nomination. Cependant, il importe de noter qu'un expert qui est régulièrement nommé pour examiner le même type de questions risque de manquer d'indépendance effective.
41. Il est possible, mais pas obligatoire, de nommer des experts judiciaires professionnels.

Prévisibilité du résultat de l'évaluation

42. Le caractère prévisible du résultat de l'évaluation ne saurait être un critère de sélection. On ne peut pas toujours éviter la prévisibilité si l'expert se réclame de tel ou tel courant scientifique. Toutefois, il n'est pas admissible de nommer sciemment un expert qui défend un certain point de vue scientifique afin d'influer sur le résultat de l'évaluation. En tout cas, les experts se doivent d'indiquer clairement être prêts à s'aligner sur une vue scientifique dominante, dans le cas contraire, ils se doivent d'expliquer leur décision de ne pas le faire.
43. Au contraire, il faut toujours s'efforcer de nommer un expert indépendant qui soit à même de présenter les différentes opinions scientifiques et d'opter pour l'un de ces points de vue en expliquant les raisons de son choix au tribunal et aux parties.

Langage compréhensible / nationalité

44. L'expert doit être capable de présenter son avis dans des termes clairs et compréhensibles ainsi que, si nécessaire, dans le langage officiel employé par les tribunaux. Il doit s'exprimer de telle façon que les destinataires de l'avis - le tribunal et les parties- comprennent non seulement la lettre mais aussi le fond de son exposé et soient en mesure d'examiner les éléments de preuve.
45. La nationalité de l'expert, et notamment le fait qu'il soit ressortissant du pays du for, n'a pas d'importance et n'est donc pas un critère de sélection.

Autorité et référence aux résultats

46. L'expert doit faire preuve d'autorité face aux questions qui lui sont posées et s'efforcer d'y répondre sans laisser de points en suspens. On peut partir du principe que ce sera généralement le cas avec des experts ayant l'expérience des expertises judiciaires.

Prise en considération de tous les critères / vue globale

47. Les critères de sélection doivent être considérés dans leur globalité. Le principe général est de nommer un expert compétent, indépendant et impartial, à même d'élaborer un avis d'expert dans le cadre d'une procédure judiciaire régulière. Seul le respect de ce principe garantit que le processus d'établissement des faits sera correct et utile aux fins de la procédure judiciaire.

Procédure de sélection / garantie de qualité

48. Le tribunal doit déterminer si l'expert possède les compétences nécessaires et satisfait au niveau de qualité voulu, et donc a une formation générale et spécialisée dans le domaine considéré lui permettant de clarifier et de déterminer les faits de la cause. Il doit faire la preuve de sa compétence. Au cours de la procédure de sélection, il convient de suivre les règles suivantes :

Responsable de la sélection / de la nomination de l'expert au sein du tribunal

49. L'expert peut être nommé soit par le juge chargé de la procédure judiciaire, soit par un organe administratif du tribunal. La sélection peut intervenir dans le cadre général de la procédure judiciaire ou faire l'objet d'une procédure spéciale. La procédure de sélection doit avoir pour principe général de garantir un certain niveau de qualité et a par conséquent pour objectif de désigner un expert compétent et indépendant, qui ne soit pas en situation de conflit d'intérêts.

Liberté de choix ou conditions impératives

50. Au cours du processus de sélection judiciaire, il est possible de laisser à la personne ou à l'instance responsable toute liberté de choix, sous réserve des critères énumérés ci-dessus. Une autre possibilité consiste à guider le choix au moyen d'une liste d'experts présélectionnés.

Experts agréés

51. Le tribunal - le juge chargé de l'affaire ou l'organe administratif du tribunal- peut décider de dispenser l'expert d'apporter la preuve de sa qualification s'il nomme un expert agréé dont la compétence générale a été reconnue par les organismes publics compétents. La procédure de sélection s'en trouve alors facilitée et il n'est plus nécessaire de procéder à un contrôle de compétence.

52. Il convient d'assurer un suivi régulier du statut d'expert agréé afin de vérifier que les experts conservent leurs compétences. Par ailleurs, ce statut devrait être limité dans le temps avec une possibilité d'extension.

Experts des chambres professionnelles

53. Les chambres et les organisations professionnelles disposent parfois d'une liste d'experts qui peut être consultée en vue de la sélection et de la nomination d'un expert. Il est parfois possible de demander à ces chambres et à ces organisations de suggérer au tribunal les noms d'un ou plusieurs experts. Cela est particulièrement utile pour des questions concernant des domaines d'expertise inhabituels et faisant rarement l'objet d'investigations. Toutefois, ces suggestions n'ont pas de caractère contraignant.

Autres listes

54. Les experts peuvent être nommés par l'intermédiaire d'associations professionnelles créées afin de proposer des experts. Ces organisations peuvent être mieux à même de fournir l'expert le plus approprié. Néanmoins, il convient de tenir compte des garanties ou de l'indépendance de l'expertise que ces organisations peuvent fournir.

Obligation du tribunal d'entendre l'expert avant sa nomination

55. Dans tous les cas, l'expert qui a été retenu et nommé doit pouvoir être entendu par le tribunal après avoir été sélectionné et avant de recevoir son ordre de mission. Il doit avoir la possibilité de refuser la nomination.

Durée de la nomination de l'expert

56. L'expert est nommé uniquement dans le cadre d'une procédure donnée, aux fins de l'établissement des faits de cette cause spécifique. Pour examiner des questions dans le cadre d'une nouvelle procédure, il est indispensable de procéder à une nouvelle nomination.

Obligation des parties d'entendre l'expert et droit de le récuser

57. Après que l'expert a été sélectionné dans le cadre de la procédure judiciaire, les parties doivent avoir la possibilité de formuler un avis sur sa nomination. A cet égard, les parties peuvent communiquer d'autres informations concernant d'éventuelles relations personnelles de l'expert avec les parties et l'appréciation de sa compétence et de sa capacité à préparer l'avis d'expert. Les parties qui invoquent un motif spécifique de récusation doivent l'exposer de façon détaillée. La cour peut écarter ou remplacer un expert si la récusation est fondée.
58. Les situations entraînant une violation du principe d'indépendance effective ou d'impartialité personnelle peuvent être des motifs valables de récusation : par exemple favoritisme, parti pris ou préjugé, relation étroite avec l'une des parties, conflit avec l'une des parties, intérêt personnel dans l'issue de la procédure, incompétence dans un domaine précis.

Mission confiée à l'expert par voie de nomination judiciaire

59. L'expert est investi d'une mission d'expert judiciaire par voie de nomination par le tribunal.

Voies de recours pour les parties contre la nomination

60. Afin que le respect des principes d'indépendance et d'impartialité soit garanti, les parties doivent avoir la possibilité de former un recours contre la nomination d'un expert.

Moyens de contrôle du tribunal après la nomination et pendant la procédure de sélection

61. Le tribunal ou l'organe administratif compétent doit avoir la possibilité d'annuler la nomination de l'expert au cours de la procédure en le relevant de ses fonctions. Cette possibilité est importante dans les cas où l'expert se révèle a posteriori incapable de remplir sa mission, notamment parce que sa situation personnelle a changé au cours de la procédure, comme par exemple en cas de maladie et d'insolvabilité ou parce qu'il s'est rendu compte qu'il ne possédait pas l'expertise précise voulue.

Certains pays ont jugé utile de désigner des juges spécifiquement chargés des questions liées à l'expertise, y compris les questions liées à la sélection des experts, l'incapacité des experts de rendre un avis d'expert répondant aux standards de bonne qualité, etc.

4. CONDITIONS DE PREPARATION DE L'AVIS D'EXPERT (EVALUATION) / FORME DE L'AVIS D'EXPERT

62. Les avis d'expert sont des moyens de preuve dans le cadre de la poursuite judiciaire. C'est pourquoi il est important, compte tenu de l'usage qui en sera fait et de la nécessité que les avis aient un caractère probant, d'établir des règles générales relatives à leur forme. Tel est l'objectif des règles ci-après.

4.1 Ordre de mission

63. L'expert doit se conformer exactement aux consignes données par le tribunal dans l'ordre de mission. Il semble raisonnable que l'avis fasse ressortir clairement ces consignes si l'expert s'y réfère correctement et explicitement.

Destinataire de l'avis d'expert

64. L'expert doit préparer son avis en tenant compte de son destinataire (potentiel). Ce point est en effet essentiel afin d'adapter la présentation de l'avis et le langage employé.
65. Le destinataire est la partie qui nomme l'expert et lui délivre l'ordre de mission, c'est-à-dire le tribunal ou l'organe administratif judiciaire et, dans certains cas, les parties elles-mêmes. Quelles que soient les connaissances dont disposent les parties, l'avis d'expert doit être compréhensible et fournir des éléments de preuve utilisables par le tribunal.

Enquête menée par l'expert

66. Dans la mesure où cela est nécessaire pour répondre aux questions posées à l'expert, celui-ci doit mener sa propre enquête, examiner l'objet ou la personne concerné, procéder à des tests ou reconstituer l'enchaînement des événements.

Préparation des inspections ou examens sur site

67. En vue de ces examens, l'expert doit préparer et organiser ses propres visites sur site et en informer à l'avance les parties et le tribunal. Il doit aussi leur donner la possibilité d'y participer. La procédure doit être transparente pour toutes les parties prenantes ; elle ne doit pas être partielle ni unilatérale. Le principe général du droit d'être entendu (par le tribunal) doit être respecté à tout moment.

Obtention de rapports ou d'évaluations supplémentaires et complémentaires

68. Si l'expert ne dispose pas de la compétence voulue et qu'il se procure des rapports ou des avis d'expert supplémentaires et complémentaires concernant certains points des questions posées, il doit en informer le tribunal et les parties. L'avis d'expert doit mentionner expressément ces rapports ou évaluations supplémentaires et en préciser le contenu.

Règles relatives au contenu de l'avis d'expert

69. L'avis d'expert doit être cohérent, bien présenté, bien structuré, dûment fondé sur le plan scientifique et compréhensible. De plus, il doit former un tout autonome et respecter les règles les plus récentes du domaine d'expertise considéré.
70. L'avis doit présenter les faits sur lesquels se fondent les conclusions de l'expert de façon aussi claire et exacte que possible. Si l'expert a travaillé à partir de faits supposés ou tirés de ses propres déductions, il doit l'indiquer.
71. En outre, l'avis doit comprendre un résumé des conclusions et répondre précisément aux questions posées par le tribunal.

Avis d'expert verbal ou écrit / forme de l'avis d'expert

72. En règle générale, l'avis d'expert est produit par écrit ou par voie électronique. Selon les instructions du tribunal, il peut aussi être communiqué verbalement. Si l'expert produit son avis par voie électronique, il doit veiller à protéger le fichier contre toute falsification. L'avis doit être remis au tribunal et aux parties sous forme papier ou électronique.

73. Le contenu de l'avis écrit peut, le cas échéant, cibler les questions suivantes :

- description de la mission ;
- référence à la nomination judiciaire (description de l'ordre d'obtention d'éléments de preuve) ; notifications relatives aux examens effectués, aux visites sur site, ordre d'investigation, participants aux visites sur site et aux examens ;
- informations sur les collaborateurs ou les autres experts ayant contribué à l'élaboration de l'avis ;
- preuves scientifiques (littérature) ou autres sources (par exemple règles techniques) ;
- notifications indiquant quels faits ou circonstances ont été examinés, établis ou simplement présumés ;
- s'il y a lieu, indication des méthodes appliquées ou des examens réalisés et, le cas échéant, des autres méthodes et théories existantes ;
- controverses scientifiques et informations sur les différences dans les résultats obtenus ;
- explication des conclusions ;
- degré de fiabilité des conclusions et éléments ne pouvant être établis de façon incontestable.

Rapport intermédiaire ou rapport final

74. L'expert peut élaborer des rapports intermédiaires en fonction de l'étendue de sa mission. En tout état de cause, il fournit au minimum au tribunal un rapport final. Il doit pouvoir compléter ultérieurement l'avis dans les délais prévus à cet effet.

Etablissement de l'avis d'expert dans un délai raisonnable

75. L'expert doit élaborer son avis dans un délai raisonnable. Si le tribunal fixe une échéance pour la remise de l'avis, l'expert doit la respecter.

Consignes du tribunal et des parties

76. Les consignes spécifiques données par le tribunal au sujet de l'élaboration de l'avis, portant notamment sur le contenu de l'avis, la procédure et le rapport de l'expert, doivent être respectées. Les parties peuvent demander des éclaircissements sur le rapport avant la mise en jugement.

77. Le tribunal ou l'organe administratif qui a nommé l'expert doit avoir la possibilité de lui donner des consignes concernant l'élaboration de l'avis (l'évaluation) spécifique qui lui est demandé.

78. Les parties au procès ou à la procédure judiciaire doivent être dûment informées de ces consignes. Le principe général du droit d'être entendu doit être respecté.

79. La cour peut également demander à l'expert de préparer un rapport préliminaire, à soumettre aux parties avant la soumission du rapport final. Cette pratique réduit les risques d'omissions ou d'erreurs pendant la mission d'expertise et clarifie l'avis de l'expert sur une question donnée, ce qui engendre la diminution du risque d'un contentieux ultérieur concernant l'avis de l'expert.

5. OBLIGATIONS DE L'EXPERT

80. L'expert a des obligations relatives à sa personne (obligations personnelles) ainsi que des obligations relatives à la procédure d'évaluation.

5.1 Obligations personnelles

5.1.1 Evaluation réalisée en personne

81. L'expert doit établir et communiquer lui-même son avis. Il doit assumer personnellement la pleine responsabilité de l'avis et ne peut déléguer cette responsabilité à des tiers. Cela vaut tout particulièrement dans le cas où il a recours aux services de collaborateurs au cours de l'évaluation.

5.1.2 Indépendance et impartialité

82. L'expert doit être indépendant non seulement à titre personnel mais aussi vis-à-vis de l'issue de la procédure et des intérêts des parties. Les principes généraux d'indépendance et d'impartialité doivent être respectés et appliqués. A cette fin, l'expert doit se conformer à des principes et des règles professionnels précis.

83. Ceux-ci sont énumérés ci-dessous:

- L'expert doit remplir sa mission dans le respect des normes en vigueur sur le plan scientifique, technologique et expérimental et avec la diligence attendue d'un expert honorable. Il doit apprécier avec diligence le contexte effectif de son évaluation professionnelle/technique et expliquer les résultats de cette évaluation de façon compréhensible.
- Dans l'exercice de ses fonctions et la conduite des évaluations, il doit toujours prendre garde au risque de partialité et de préjugé. Lors de la préparation et de l'établissement de l'avis d'expert, il doit faire preuve d'une stricte neutralité et répondre aux questions objectivement et sans parti pris (impartialité).
- Un expert mandaté ou nommé dans une procédure contentieuse n'est pas autorisé à passer des accords susceptibles de compromettre son impartialité ni à subordonner sa rémunération à l'issue de la procédure. Il lui est par ailleurs interdit d'accepter des avantages autres que ses *honoraires et le remboursement de ses frais*.
- Un expert doit déclarer au début d'une procédure judiciaire ne pas avoir d'intérêt commun avec l'une des parties et ne doit accepter en aucune circonstance des instructions lorsqu'un conflit d'intérêts réels ou potentiels pourrait se présenter. Un expert ne peut accepter une mission qui le mettrait ou pourrait le mettre en situation de conflit d'intérêts. Nonobstant cette règle, il peut se charger d'une telle mission dans certains cas à condition que le juge ou les personnes qui le nomment soient pleinement informées de la situation et donnent expressément leur accord. Si un conflit d'intérêts effectif ou potentiel surgit après le début de la mission, l'expert doit immédiatement en informer toutes les parties concernées et, le cas échéant, peut avoir à se retirer de l'affaire.
- L'expert doit rendre compte de toutes les circonstances pouvant faire surgir des doutes quant à son indépendance et son impartialité dans le cadre de la mission considérée, par exemple s'il fait faillite ou s'il fait l'objet de poursuites pénales.

84. Les tribunaux doivent être vigilants dans les situations de monopole de l'expertise. La rotation d'experts peut être considérée comme un moyen approprié afin d'éviter une dépendance réciproque et d'améliorer l'indépendance de l'expert vis-à-vis du tribunal.

5.1.3 Obligation de confidentialité

85. L'expert ne doit divulguer aucune information concernant les circonstances qu'il a établies au cours de ses investigations et du processus d'évaluation. Il lui est interdit d'informer des tiers non habilités des connaissances acquises dans le cadre de l'évaluation conduite en sa qualité d'expert ainsi que d'exploiter ces connaissances dans l'intérêt d'autrui. L'expert doit imposer à ses collaborateurs de respecter l'obligation de confidentialité. Cette obligation perdure après l'expiration de la nomination judiciaire.

86. L'expert doit donner un gage public de son indépendance, qui prend généralement la forme d'une prestation de serment concernant ses obligations. Cela n'est pas nécessaire lorsque l'expert est agréé, la prestation de serment d'impartialité de l'expert ne pouvant avoir lieu qu'une seule fois.

5.1.5 Obligation de maintenir ses connaissances à jour

87. De plus, l'expert doit posséder des connaissances techniques et professionnelles et une expérience pratique très poussées dans son domaine de compétence. L'expert doit maintenir ses connaissances à jour non seulement en ce qui concerne son domaine d'expertise mais aussi concernant les principes régissant son travail d'expert. Il doit par conséquent suivre régulièrement des formations professionnelles et acquérir des qualifications appropriées. Dans certains pays, les experts doivent suivre des formations liées aux règles de procédure concernant l'expertise et le rôle de l'expert, ainsi qu'aux conditions de participation de l'expert aux audiences et de présentation de l'avis de l'expert.

5.2 Obligations procédurales

5.2.1 Obligation de rendre un avis d'expert

88. Dès lors qu'il est nommé, l'expert est tenu de rendre un avis. Il ne peut se libérer de cette obligation que si une exemption lui est accordée. Il doit se borner à élaborer l'avis d'expert sans dispenser de conseils juridiques aux parties ni entreprendre d'évaluation juridique à l'intention du tribunal.

5.2.2 Procédure correcte

89. L'expert doit conduire l'évaluation de manière régulière et correcte. Il est tenu de respecter les consignes qui lui ont été données. Il doit aussi informer toutes les parties concernées (les parties et le tribunal) des examens et des actions préparatoires qu'il réalise. De plus, il doit leur donner la possibilité d'y participer le cas échéant. Le principe général du droit d'être entendu doit être respecté. L'expert a l'obligation de conserver et de traiter les dossiers avec diligence, de les rendre dans les délais prévus et d'étayer son évaluation.

5.2.3 Préparation de l'avis d'expert dans un délai raisonnable

90. L'expert doit procéder à l'évaluation et préparer son avis dans un laps de temps raisonnable et, en tout état de cause, dans le délai qui lui a été fixé. S'il ne remet pas son avis à la date prévue, il est tenu d'informer le tribunal des raisons de ce retard et de lui indiquer de combien de temps il a encore besoin.

5.2.4 Coût estimatif de l'avis d'expert

91. L'expert doit indiquer au tribunal et aux parties, avant sa nomination, le montant prévisible de l'élaboration de l'avis. Au cours du processus d'évaluation, il doit aussi informer le tribunal et les parties de tout changement dans l'estimation initiale et de toute augmentation des frais due au fait que l'évaluation se révèle plus complexe et plus coûteuse que prévu.

92. Il peut s'avérer souhaitable d'informer au préalable les parties des frais estimés de l'avis de l'expert.

5.2.5 Obligation de comparaître devant le tribunal

93. L'expert est tenu, s'il y a lieu, de comparaître devant le tribunal et d'expliquer verbalement son rapport.

5.2.6 Communication et documentation / obligation de notification

94. L'expert doit informer les parties et le tribunal de toutes les étapes de son évaluation (dates des examens, collecte d'informations auprès de tiers, avis d'experts supplémentaires et complémentaires). Dans certains cas, il peut aussi être nécessaire d'obtenir l'accord du tribunal et/ou des parties concernant les dépenses.

95. L'expert a l'obligation de conserver l'avis et de rendre compte des étapes de l'évaluation. A cette fin, il peut avoir à décrire les conditions de réalisation de examens, à prendre des photos, etc. Il est possible de limiter dans le temps l'obligation de conserver les dossiers.

5.2.7 Obligation de contracter une assurance

96. L'expert (sauf instruction contraire du tribunal) devrait contracter auprès d'une compagnie fiable une assurance appropriée offrant une couverture suffisante. Le contrat d'assurance doit couvrir sur la totalité de la période prévue pour la mission.

6. DROITS DE L'EXPERT

97. L'expert a des droits relatifs à sa personne ainsi que des droits relatifs à la procédure d'établissement de l'avis.

6.1 Droits personnels

6.1.1 Pas d'obligation de nomination

98. Le tribunal et/ou les parties ne sont pas tenus de nommer l'expert.

6.1.2 Droit de refuser une nomination si l'expert est de parti pris ou n'est pas qualifié

99. L'expert a le droit de refuser sa nomination s'il n'est pas en mesure de remplir sa mission de manière impartiale et indépendante ou s'il n'est pas suffisamment qualifié.

6.1.3 Droit à une rémunération

100. Lorsqu'il est nommé par le tribunal, l'expert a le droit d'être rémunéré en contrepartie de son travail. Cette rémunération doit couvrir les frais engagés ainsi que ses honoraires professionnels. Elle doit avoir un montant prévisible en rapport avec les tarifs du marché ; elle ne doit pas être négociée au cas par cas ; elle doit être propre à garantir la qualité de la prestation et être fonction de la complexité de l'évaluation et du temps nécessaire pour la réaliser. Le travail de l'expert doit être rétribué de façon raisonnable et suffisante afin d'éviter toute tentation susceptible de compromettre son indépendance. Cependant, le niveau de rémunération ne doit pas être fixé par la loi. Il est toutefois recommandé d'établir un barème si l'expert est nommé par le tribunal. De même, si les parties nomment un expert pour qu'il fournisse un avis au cours de la procédure judiciaire, sa rémunération doit satisfaire aux principes généraux de proportionnalité, de caractère raisonnable et de prévisibilité.

101. Les experts nommés par le tribunal peuvent être rémunérés en fonction d'un taux horaire. Le montant de la rémunération n'est pas subordonné aux résultats de l'expertise. Il ne doit pas non plus être lié à la somme en litige. C'est seulement à ces conditions que les principes généraux de neutralité et d'objectivité pourront être respectés.

102. Outre le taux horaire, la rémunération de l'expert dépend de son domaine d'expertise ainsi que de sa qualification. Dans certaines circonstances, la complexité et la difficulté de l'expertise peuvent aussi être prises en considération.

103. Lorsque la question l'exige, les systèmes d'aide judiciaire doivent comprendre les frais des avis de l'expert en appliquant les mêmes règles que pour les avocats.

6.1.4 Droit de percevoir une avance

104. L'expert nommé par le tribunal a le droit de percevoir une avance en fonction de l'étendue et de l'importance de l'évaluation. Dans une affaire civile, les parties sont généralement tenues d'accepter un paiement d'avance en application des principes du droit procédural général.

105. Dès réception d'un avis d'expert complet et approprié, l'expert doit pouvoir être payé intégralement²⁶.

6.1.5 Remboursement des frais

106. L'expert nommé par le tribunal a le droit de demander le remboursement de ses frais. Toutefois, ce droit ne concerne que les frais nécessaires. Il peut s'agir par exemple de frais de déplacement, de frais de photocopie et de téléphone, ou encore de frais liés aux logiciels informatiques, aux examens, à l'utilisation d'équipements spéciaux ou aux services de collaborateurs.

²⁶ Le paiement des frais finaux de l'expertise par les parties dépend des solutions judiciaires de chaque état membre.

6.1.6 Comptabilité

107. L'expert a le droit d'exiger de son client le règlement du solde de sa rémunération à l'issue de sa mission. S'il a été nommé par le tribunal, il doit demander au service comptable d'établir le montant de ses honoraires et de ses frais.
108. Le client (la partie) doit régler le solde des honoraires et rembourser les frais. Si l'expert a été nommé par le tribunal, la somme est versée par le Trésor public. Dans les procédures civiles, ces frais sont généralement considérés comme des dépens qui sont portés à la charge des parties conformément à la législation générale en la matière.

6.2 Droits procéduraux

6.2.1 Droit de recevoir des instructions du tribunal ou du client

109. L'expert a le droit de recevoir des instructions concernant les modalités de délivrance de son avis. Il a également le droit d'être informé de ses obligations personnelles et procédurales. Si nécessaire et lorsque l'expert demande un appui, le juge doit pouvoir assister l'expert.

6.2.2 Droit d'accès et droit à l'information

110. Pour pouvoir procéder à une évaluation correcte et régulière, l'expert doit être habilité à accéder à tous les objets, personnes et faits soumis à examen et évaluation. Une photocopie de l'original de l'ordonnance ou de l'examen des éléments de preuve doit être envoyée à l'expert. Si cette possibilité lui est refusée, il risque de ne pas être en mesure d'établir l'avis d'expert qu'il est chargé de produire.
111. Il est recommandé à la cour de faire un retour à l'expert et de lui envoyer une photocopie de la décision de l'affaire dans laquelle il a fourni une assistance.

7. POSSIBILITES DE SUIVI DE L'EXPERTISE ET DE SANCTION EN CAS DE MANQUEMENT A SES OBLIGATIONS

112. Les obligations de l'expert, notamment celle de communiquer l'avis dans un délai raisonnable, revêtent une très grande importance pour le déroulement de la procédure. On sait que les lenteurs judiciaires sont souvent dues à des retards dans la collecte des preuves, et en particulier dans l'établissement des avis d'expert. C'est pourquoi, il est extrêmement important que le juge et/ou le greffe de la cour donne(nt) suite au processus d'évaluation et intervien(nen)t en cas de retard dans la livraison du rapport de l'expert.
113. Le manque de prévisibilité des coûts liés à la mission de l'expert peut aussi entraver la procédure judiciaire.
114. Enfin, un manquement de l'expert à son obligation de produire un avis rendant fidèlement compte des faits de la cause risque d'être source d'une erreur judiciaire.
115. De plus, il est important que l'expert s'acquitte de ses obligations générales personnelles et procédurales.
116. Par conséquent, il est indispensable de prévoir des possibilités de sanction pour garantir le respect des obligations. Il convient de faire la distinction entre les possibilités de sanction ouvertes au tribunal et celles ouvertes à l'organe administratif qui nomme l'expert ainsi qu'aux parties.
117. La sanction peut prendre diverses formes : non-versement de la rémunération, retrait de la mission, disqualification en tant qu'expert agréé, amende administrative, arrestation, poursuites pénales, sanctions disciplinaires, paiement de dommages-intérêts.
118. Comme ci-dessus mentionné (chapitre IV f), certains pays ont jugé utile de désigner des juges spécifiquement chargés des questions liées à l'expertise, y compris les questions liées à la sélection des experts, manquement au devoir, etc.

7.1 Possibilités de sanction ouvertes au tribunal

7.1.1 Possibilités de sanction pour manquement à une obligation personnelle ou procédurale

119. En fonction de la nature du manquement, l'expert peut encourir des poursuites pénales ou d'autres conséquences juridiques. S'il enfreint l'obligation de confidentialité ou s'il s'abstient de comparaître devant le tribunal pour rendre compte de ses résultats et présenter son avis d'expert, il manque à son obligation d'informer le tribunal ou les parties. S'il fait de fausses déclarations concernant sa situation personnelle, il est passible d'une amende administrative ou disciplinaire. Dans des cas plus graves, il peut même faire l'objet de poursuites pénales.
120. Dans certaines circonstances liées à la nature du manquement, l'expert peut se voir retirer définitivement la mission d'évaluation dans l'affaire considérée. Toutefois, s'il reste chargé d'établir l'avis d'expert, celui-ci conserve sa valeur de preuve.

7.1.2 Possibilités de sanction en cas d'évaluation incorrecte / de qualification insuffisante

121. Dans différents cas, le tribunal ou les parties doivent avoir la possibilité de poser des questions à l'expert et de demander que celui-ci fasse des ajouts à son avis. C'est notamment le cas si le rapport de l'expert est incomplet, confus, ambigu et objectivement inexact, s'il n'est pas actualisé, n'est pas étayé par des preuves scientifiques ou n'est pas conforme aux instructions données, ou encore si l'expert se révèle incompetent. En cas de négligence grave, sa responsabilité peut être engagée.
122. S'il est démontré au cours de la procédure judiciaire ou ultérieurement que l'expert n'a pas établi son avis de manière objectivement correcte, le tribunal ne peut prétendre à des dommages-intérêts.
123. S'il apparaît qu'un expert n'est pas qualifié pour exercer cette fonction en raison de compétences insuffisantes, le statut d'expert agréé peut lui être refusé ou retiré.

7.1.3 Possibilités de sanction en cas de retard

124. Si l'expert ne termine pas son évaluation dans le délai prévu, il doit être possible de lui appliquer une pénalité et, dans les cas les plus graves, de lui retirer la mission. Par ailleurs, dans les cas très graves, il doit être possible de révoquer son mandat.
125. Si l'avis n'est pas remis dans les temps mais que l'expert reste chargé de l'établir, l'avis conserve sa valeur de preuve.
126. Dans des cas très graves où le retard est attribuable à l'expert, la cour doit pouvoir réduire le montant du paiement.
127. En toutes éventualités, la cour doit avoir le contrôle sur les délais attribués à l'expert.

7.2 Possibilités de sanction ouvertes aux parties

7.2.1 Droit de récuser l'expert

128. Si l'expert manque à son obligation d'indépendance, les parties doivent pouvoir le récuser pour partialité. Les parties doivent justifier leur demande en expliquant les raisons du manque d'indépendance.

7.2.2 Droit à un nouvel expert, à un deuxième avis d'expert

129. En outre, il convient que les parties aient le droit procédural de produire un avis concernant l'avis d'expert, de questionner l'expert et d'étayer leur propre argumentation/leurs propres éléments de preuve par un avis d'expert établi à titre privé ou l'avis d'un expert judiciaire en chef. Seul le tribunal – et non les parties – a le droit de communiquer directement avec l'expert.

7.2.3 Demandes de dommages-intérêts en cas d'évaluation factuellement inexacte à caractère délictueux

130. Dans certains cas précis où l'expert a manqué, de façon fautive, à l'obligation de procéder à une évaluation correcte et régulière, les parties peuvent introduire une demande de dommages-intérêts à son encontre.
131. Pour qu'il soit fait droit à cette demande, il faut généralement que l'expert ait établi intentionnellement un avis incorrect ou ait fait preuve de négligence délibérée. Le degré de la faute est apprécié sur la base de l'évaluation elle-même.
132. La demande de dommages-intérêts peut faire l'objet d'une procédure distincte. Néanmoins, les parties peuvent aussi engager une procédure judiciaire ordinaire à l'encontre de l'expert.

7.2.4 Obligation de l'expert de contracter une assurance pour les préjudices causés

133. Dans la perspective d'une action éventuelle en dommages-intérêts engagée par les parties, il peut être utile de faire obligation à l'expert de contracter une assurance couvrant tous les cas où sa responsabilité peut être engagée (assurance responsabilité).

8. EFFETS DE L'AVIS D'EXPERT DANS LA PROCEDURE JUDICIAIRE OU LE PROCES

8.1 Effet contraignant de l'avis d'expert

134. L'avis d'expert n'est contraignant ni pour le tribunal ni pour les parties. Le tribunal l'évalue librement. Il doit vérifier et établir s'il est objectivement convaincant. Lors de cette vérification, il doit examiner toutes les objections opposées par les parties à l'avis d'expert.
135. L'avis d'expert est versé à la procédure par soumission écrite ou explication verbale pendant le procès. Les parties et le tribunal doivent avoir le droit de poser des questions à l'expert. Celui-ci est tenu de donner son avis sur la question et peut avoir à formuler un avis d'expert complémentaire. Aux fins de la discussion avec l'expert concernant la teneur de son avis, les parties peuvent produire ou faire établir des avis d'expert contradictoires à titre privé.
136. Toutefois, les questions posées à l'expert diffèrent d'une véritable audition contradictoire, qui ne peut avoir lieu qu'avec des témoins. Le droit de questionner l'expert vise seulement à permettre de mieux comprendre le contenu de son avis et de vérifier l'exactitude scientifique de ses affirmations.

8.2 Valeur de preuve

137. En substance, l'avis d'expert doit avoir la même valeur de preuve que les autres pièces du dossier. S'il n'est pas destiné à servir d'élément de preuve dans le procès mais seulement à aider le juge à mieux comprendre les faits, les affirmations de l'expert n'ont pas d'effet contraignant. Le juge a la possibilité de s'écarter de la position et de l'interprétation présentée par l'expert s'il a des motifs raisonnables de le faire.

9. PERSPECTIVES

138. Compte tenu des règles énoncées dans le présent document, chaque Etat membre du Conseil de l'Europe devrait soit adopter des dispositions juridiques relatives aux droits et aux responsabilités des experts dans le processus judiciaire, soit vérifier si leurs dispositions existantes à ce sujet sont conformes aux normes minimales présentée ci-dessus concernant la conduite des experts.

Lignes directrices sur l'organisation et l'accessibilité des tribunaux (bâtiments)

Introduction

1. Améliorer l'efficacité et la qualité du service public délivré par les systèmes judiciaires au regard des attentes de praticiens du droit et des justiciables est au cœur de l'action de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ). Son Groupe de travail sur la qualité de la justice (CEPEJ-GT-QUAL) est entre autres chargé d'« élaborer des solutions concrètes à l'attention des décideurs publics et des tribunaux permettant d'améliorer l'organisation des juridictions » ainsi que leur bon fonctionnement, y compris d'un point de vue matériel et logistique.
2. L'objectif du présent document est de fournir un cadre de référence qui pourra servir aux administrateurs et aux décideurs pour la construction de nouveaux bâtiments judiciaires ou l'aménagement de bâtiments anciens. Ces lignes directrices concernent toutes les branches de la justice.
3. La CEPEJ considère que les projets de construction et la rénovation de bâtiments judiciaires doivent être conçus afin de permettre l'exercice d'une justice de qualité et tenir compte des attentes de l'utilisateur.
4. Il importe en particulier que ces lieux de justice puissent garantir la sérénité nécessaire aux débats judiciaires. Dès lors, les bâtiments judiciaires présentent une spécificité par rapport à un édifice administratif.
5. Il convient de faciliter l'accès du public à la justice en améliorant l'accueil au sein des palais de justice en portant une attention particulière aux personnes à mobilité réduite. L'accès à l'information par le justiciable à travers les nouvelles technologies devrait être également encouragé. Un autre objectif doit aussi être poursuivi, celui de permettre au personnel de justice de travailler dans des conditions satisfaisantes. Il importe aussi de garantir la sécurité de ceux qui sont présents dans un tribunal en adaptant les mesures de sécurité aux risques prévisibles.
6. L'aménagement d'un bâtiment judiciaire doit aussi permettre la mise en œuvre concrète de l'exercice des droits de la défense ou de la personne détenue.
7. Le présent document se veut un ensemble de lignes directrices afin de repérer les facteurs à prendre en compte en veillant à renforcer la qualité du service public et l'accueil du justiciable.
8. Ce document a été préparé par le Groupe de travail de la CEPEJ sur la qualité de la justice (CEPEJ-GT-QUAL) sur la base d'un document de travail de Gilles Accomando et Michel Perchepied (experts scientifiques, France).

1. UNE POLITIQUE IMMOBILIERE POUR LES BATIMENTS JUDICIAIRES

1.1 La connaissance du patrimoine

9. Cette connaissance du patrimoine suppose dans un premier temps un recensement des bâtiments judiciaires puis une évaluation afin de déterminer leur adaptation aux besoins.
10. Le recensement des bâtiments existants permet d'initialiser une base de données patrimoniale qui sera enrichie à partir de la collecte des informations suivantes:
 - Caractéristiques principales : adresse, statut, propriétaire, références cadastrales, date de construction, composition, nombre de niveaux, etc.
 - Renseignements d'urbanisme : règlement, protections et servitudes applicables, etc.
 - Surfaces (terrain, bâtiments)
 - affectations
 - effectifs
11. Dans un second temps, il convient de s'attacher à évaluer l'état de ce patrimoine d'un point de vue technique, réglementaire, économique et fonctionnel.

12. L'évaluation technique passe en revue les différents composants du bâtiment pour qualifier leur état et leur durée de vie restante (clos et couvert, équipements techniques, aménagements intérieurs, aménagements extérieurs), l'évaluation réglementaire établit un bilan du bâtiment du point de vue des obligations légales s'appliquant aux établissements recevant du public (accessibilité aux handicapés, hygiène et santé, sécurité des personnes), l'évaluation économique repose sur la collecte des coûts liés aux loyers et impôts, aux fluides, à l'entretien et à l'exploitation et l'évaluation fonctionnelle analyse la situation géographique et urbaine du bâtiment, son organisation générale, les espaces publics, les espaces dédiés aux utilisateurs et les espaces sécurisés.
13. Ces évaluations s'effectuent par des visites des bâtiments, des enquêtes auprès des chefs d'établissement, des collectes de données financières et de documents de référence liés au fonctionnement du bâtiment. Elles peuvent être enrichies par la réalisation d'audits thématiques suivant les priorités identifiées.
14. La base de données est enrichie avec le résultat des évaluations.

1.2 L'analyse prospective de l'activité

15. Cette analyse est construite à partir de la carte judiciaire et de ses éventuels aménagements. La CEPEJ a défini les lignes directrices relatives à la création des cartes judiciaires — CEPEJ (2013) 7 —. Plusieurs facteurs sont pris en compte pour définir le meilleur compromis entre l'activité des tribunaux et la proximité des usagers : la densité de la population, la taille du tribunal, le flux des affaires et l'emplacement géographique.
16. Cette révision de la carte judiciaire doit reposer sur des objectifs destinés à accroître l'accès à la justice, l'efficacité, renforcer la spécialisation ou améliorer la performance globale, et ce en fonction d'indicateurs de performance. Ces indicateurs sont de différents types : financiers tels le coût de la justice par habitant, d'accès à la justice comme le nombre de tribunaux par habitant, de performance (durée d'écoulement du stock des affaires pendantes) ou qualitatifs avec des indicateurs de satisfaction des usagers de justice.
17. Les perspectives générales d'évolution de fonctionnement de l'organisation judiciaire doivent également être intégrées si elles sont connues comme par exemple la réorganisation des compétences entre les juridictions.
18. En l'absence de modification de la carte judiciaire, il s'agit d'identifier les effectifs cibles et donc les surfaces théoriques nécessaires à moyen et à long terme, et ce à partir des données d'effectifs et d'activité judiciaire et en se basant sur des projections démographiques.
19. Ces simulations peuvent se faire selon des échelles géographiques différentes en fonction des projections démographiques disponibles.
20. La méthode peut être affinée pour distinguer les évolutions par catégories d'effectifs ou par type de juridictions.

1.3 Établissement d'un schéma directeur immobilier

21. En intégrant les paramètres liés à l'évaluation des bâtiments ainsi qu'à l'écart entre les surfaces existantes et les surfaces théoriques, il est possible d'identifier les interventions immobilières prioritaires.
22. Des études de faisabilité plus précises et des audits techniques approfondis peuvent être engagés sur ces sites pour préciser le programme de travaux à mettre en œuvre ainsi que l'estimation du coût correspondant.

2. CONSTRUCTION NEUVE OU RENOVATION : LE CHOIX

2.1 Les critères de choix

2.1.1 Les perspectives d'activité

23. À l'issue de l'analyse prospective d'activité, il convient d'évaluer si les surfaces actuelles permettent ou non de satisfaire aux besoins. Si tel n'est pas le cas, une construction nouvelle ou une extension s'impose.

2.1.2 Le regroupement ou la coexistence de différents sites

24. Le regroupement des différents lieux de justice en un seul site permet une meilleure accessibilité du citoyen au service public de la justice. Cela permet également une meilleure mutualisation des espaces communs.
25. La surface globale des juridictions d'une même ville sera par conséquent sensiblement inférieure dans l'hypothèse d'une cité judiciaire regroupant toutes les juridictions par rapport à une ville comportant un bâtiment par juridiction.
26. En fonction de la tradition judiciaire de chaque pays si certaines juridictions sont clairement identifiées l'existence de différents sites n'apparaît cependant pas comme un obstacle à l'accès à la justice.
27. Le regroupement de différentes juridictions nécessite souvent la création de bâtiments nouveaux. La conception de ces bâtiments est plus complexe, en particulier quand ils comportent une activité pénale qui induit des flux de détenus avec des circulations spécifiques sécurisées.

2.1.3 L'état du bâtiment

28. L'évaluation technique du bâtiment est un élément essentiel. Lorsque des travaux concernent les structures mêmes du bâtiment, le coût comparé entre rénovation et construction nouvelle penche en faveur de la dernière solution.
29. Les possibilités de réutilisation d'un bâtiment devront faire l'objet d'un diagnostic technique détaillé et d'une étude de faisabilité architecturale, économique et fonctionnelle.

2.1.4 Les possibilités d'adaptation

30. Les palais de justice sont souvent des monuments qui présentent un intérêt historique et à ce titre sont protégés par une réglementation qui limite leur modification.
31. L'adaptation des structures anciennes - des salles avec des plafonds hauts, de grands couloirs - aux nécessités nouvelles, de la justice, si elle est toujours possible sur un plan technique, peut engendrer des surcoûts tant à la construction qu'à l'exploitation.

2.1.5 La localisation

32. Les bâtiments de justice sont souvent situés dans le centre-ville où il est rare de disposer de disponibilités foncières pour envisager une extension du bâtiment. Le coût des terrains est souvent sensiblement plus élevé.
33. La construction de nouveaux bâtiments suppose l'acquisition ou la mise à disposition de terrains de superficie relativement importante qu'on ne pourra souvent trouver que dans des quartiers situés en périphérie du centre-ville. Pour le choix des terrains, il est important d'examiner les perspectives d'évolution urbaine à moyen et long terme de la ville et des quartiers concernés : transfert des pôles d'attraction, évolution des schémas de transports et des plans d'urbanisme. Une bonne desserte par les transports en commun et la proximité de zones de stationnement public sont particulièrement importantes.

2.1.6 Le maintien de la continuité de fonctionnement de l'institution judiciaire

34. Une rénovation suppose soit de maintenir l'activité sur le site soit de trouver des solutions extérieures provisoires (ci-dessous 7). Ces aménagements peuvent se révéler plus au moins complexes et coûteux à mettre en œuvre et doivent être étudiés parallèlement aux solutions immobilières définitives.
35. En cas de construction nouvelle, il convient de déterminer si les sites actuels peuvent être maintenus durant la durée de mise en œuvre du projet et s'ils ont la capacité de traiter les flux d'affaires. En particulier, les juridictions situées dans des zones à forte évolution démographique peuvent se trouver en difficulté si un délai trop long s'écoule entre la prise en compte du projet et sa mise en œuvre, pour des raisons budgétaires par exemple.

2.1.7 La prise en compte des ressources budgétaires

36. L'avantage des opérations de restructuration est qu'elles peuvent être phasées alors que les opérations de construction neuve doivent être financées en totalité pour en avoir les bénéfices.
37. Outre l'étalement de l'impact financier, le phasage permet également de faciliter les opérations de relogement intermédiaires.
38. Ce découpage de la réalisation doit être précisé dans le cahier des charges des architectes et la phase d'études doit intégrer la totalité de l'opération afin de bien s'assurer de la cohérence des phases initiales avec le projet final.
39. L'étalement dans le temps de la réalisation doit cependant rester raisonnable faute de quoi l'évolution réglementaire ou l'évolution des besoins peuvent remettre en question la légitimité du projet initial.
40. Il est donc très important au vu du total des besoins identifiés dans la phase d'évaluation et chiffrés dans la phase de faisabilité de définir le budget qui sera consacré à l'immobilier, ce qui déterminera directement le volume annuel des opérations pouvant être financées et la durée nécessaire de l'effort d'investissement.

2.2 L'analyse des critères et la mise en place de la politique immobilière

41. Les interventions principales vont consister à envisager des constructions neuves sur les sites les plus dégradés et les plus contraints et des restructurations lourdes avec extension éventuelle sur les autres sites.
42. Une hiérarchisation des projets sera à établir en fonction des critères suivants : ressources disponibles, état des bâtiments au vu de la phase d'évaluation, dégradation des conditions de fonctionnement envisageables au vu de l'analyse prospective d'activité, importance de la juridiction notamment.
43. Certaines interventions plus légères de mises à niveau techniques ou fonctionnelles peuvent également apparaître dans cette phase et alimenter la programmation pluriannuelle de travaux.
44. Outre la programmation des interventions correctives, il est également nécessaire de prévoir un budget annuel pour les interventions préventives qui permettent d'allonger la durée de vie des composants techniques du bâtiment et de retarder les actions correctives.
45. L'ensemble de ces interventions constituera le programme immobilier pluriannuel.
46. Le choix entre construction nouvelle ou rénovation est une décision qui peut s'inscrire dans une dimension plus large que celle fondée sur les critères qui ont été énoncés.
47. Le palais de justice est un marqueur de l'espace public et à ce titre la construction d'un nouveau bâtiment judiciaire peut résulter d'une volonté des pouvoirs publics de regrouper différents bâtiments publics dans une nouvelle ville ou quartier.
48. En sens inverse, l'implantation historique d'un palais de justice dans une ville et le maintien de ce bâtiment en ces lieux peut être le critère prédominant au choix.

3. LA PRISE EN COMPTE DE LA SPECIFICITE JUDICIAIRE

3.1 Le bâtiment judiciaire est un édifice public

49. Le bâtiment judiciaire est une construction publique qui comporte des spécificités. Comme tout bâtiment public, il est soumis à certaines règles (sécurité incendie, nature des matériaux utilisés...) qui ne sont pas énoncées dans le présent document et qui relèvent du champ architectural.

3.2 Le symbolisme judiciaire

50. Un bâtiment judiciaire est un lieu spécifique où se rend la justice. Dans le modèle du temple grec qui s'est imposé au XIXe siècle, le palais de justice est surélevé, c'est un espace séparé, fermé et sacré. Ce type de bâtiment s'est développé en Europe et même aux États-Unis et il demeure dans les représentations collectives l'image du palais de justice.

51. Des études²⁷ ont mis en évidence les éléments communs de ce symbolisme judiciaire et les représentations judiciaires induites.

52. Le palais de justice classique avec de grands escaliers, d'importantes salles de pas perdus sombres, des statues imposantes produit un effet intimidant pour le justiciable.

53. Le symbolisme judiciaire s'est renouvelé, il reflète l'évolution de la conception de la justice. L'objectif n'est plus d'écraser par les volumes et les jeux d'ombres le justiciable. Au contraire, les tendances contemporaines favorisent la présence de la lumière dans les bâtiments, un accès aisé pour le public et une symbolique souvent moins massive et plus accueillante pour le justiciable.

54. Il n'en demeure pas moins qu'un symbolisme judiciaire s'impose, il a pour fonction d'identifier le bâtiment comme étant un lieu de justice, afin de rendre lisible cet espace public particulier. Une attention particulière doit être portée à l'architecture de la façade d'entrée.

55. À l'intérieur d'une cité judiciaire, le besoin de symbolisme est plus fort en matière pénale que dans le domaine civil, en raison du caractère plus formel des procédures.

56. Un choix architectural favorisant l'identification extérieure du caractère judiciaire du bâtiment se fera cependant au détriment de sa reconversion ultérieure. Dans l'hypothèse d'un relogement à la suite d'une réorganisation des activités, la valorisation du site existant peut s'avérer une ressource substantielle pour financer le nouvel équipement ou au contraire un frein si sa reconversion est trop compliquée du fait d'une image trop marquée.

Deux exemples de façade de palais de justice : le Palais de justice de Strasbourg, à gauche, exemple de façade classique, et la Cour européenne des droits de l'homme, à droite, exemple de façade contemporaine



3.3 L'élaboration d'une documentation spécifique pour les architectes

²⁷ GARAPON Antoine, Bien juger, essai sur le rituel judiciaire, Odile Jacob (2010) ; GARAPON Antoine, Imaginer le palais de justice du XXIe siècle, Institut des hautes études sur la justice, 2013 ; MULCAHY Linda, Legal architecture, Routledge (2011); RESNIK Judith, CURTIS Dennis, Representing Justice, Yale University Press (2011)

57. Les règles spécifiques préconisées par le CEPEJ pour les constructions nouvelles d'une part et pour les rénovations d'autre part sont énumérées ci-dessous (5 et 6). Cependant, quelle que soit la nature de la construction, il importe que les architectes soient informés des modalités de fonctionnement des juridictions pour adapter les édifices aux besoins fonctionnels et techniques des juridictions. De même que les utilisateurs doivent être associés au projet.
58. Le fonctionnement d'une juridiction est complexe pour celui qui est extérieur au monde judiciaire. La présentation du circuit procédural, du rôle de chacun des intervenants doit être effectuée à destination des architectes.
59. Cette documentation peut prendre en compte les spécificités procédurales. Dans les différents pays d'Europe, les procureurs ou représentants des autorités de poursuites n'occupent pas la même place dans les salles d'audience.
60. La construction de cette documentation peut être amorcée par un bilan de la qualité d'usage d'un échantillon du parc immobilier existant, en particulier sur les thèmes de l'architecture, de la fonctionnalité, de la sûreté et de l'exploitation maintenance.
61. Il s'agira de disposer d'un référentiel fonctionnel et technique de la maîtrise d'ouvrage, qui permet d'harmoniser la construction ou la réhabilitation des palais de justice du point de vue de l'organisation interne et des performances.
62. Ce document servira de base à la rédaction des programmes qui permettront la consultation des maîtres d'œuvre auxquels il est envisagé de confier la réalisation des opérations immobilières.
63. Il servira également de base à la concertation avec les utilisateurs pour encadrer l'expression de leurs besoins spécifiques tout en s'inscrivant dans un cadre commun.
64. Il est important que le programme final qui sera donné au concepteur comporte une hiérarchisation des objectifs fixés par le maître d'ouvrage, car la réalisation d'un projet nécessite de procéder à des arbitrages en cas d'incompatibilité entre plusieurs objectifs, compte tenu des spécificités du terrain ou de son environnement par exemple. Dans le cas, les arbitrages ne doivent pas être faits par l'architecte, au vu de sa propre interprétation, mais en fonction de la hiérarchie fixée par la maîtrise d'ouvrage.

3.4 L'association des utilisateurs au projet

65. Comme pour tout projet architectural, les utilisateurs doivent être associés à la mise en œuvre du projet. En matière judiciaire outre les avis des juges, fonctionnaires qui occupent les locaux, agents chargés de la sécurité, les observations des avocats doivent être recueillies.
66. En phase de programmation, il est nécessaire d'observer sur place comment s'organisent les activités et de procéder à des entretiens avec un échantillon d'usagers du bâtiment, de personnel de la juridiction et d'assistants de justice.
67. La constitution d'un comité de pilotage avec éventuellement des groupes de travail thématiques permet d'approfondir la définition des besoins et l'adéquation avec le projet.
68. Les avis du comité hygiène et sécurité ainsi que celui du médecin du travail peuvent également utilement être recueillis.
69. En parallèle, un plan de communication peut également être mis en place pour informer sur l'avancement du projet, sur les dispositions qui vont améliorer les conditions de travail et d'accueil du public et sur les éventuelles nuisances pendant la construction. Cette communication peut prendre la forme d'un publipostage, d'un site internet dédié ou de lettre d'information périodique.

4. LA CONSTRUCTION DE BATIMENTS NEUFS

4.1 L'accessibilité au bâtiment judiciaire

4.1.1 Un accès simplifié quel que soit le moyen de transport

70. Le choix du site est souvent fonction des réserves foncières disponibles ou de plans d'aménagement public. Cependant afin de faciliter l'accès du citoyen au service public de la justice il est essentiel que le site judiciaire soit desservi par des transports en commun. La proximité de parcs de stationnement publics est aussi indispensable et dans la mesure du possible l'aménagement d'un lieu de stationnement limité à la dépose rapide de personnes.
71. L'accès piéton doit être dégagé et facilement identifiable.

4.1.2 L'accès aux personnes à mobilité réduite

72. Une attention particulière doit être portée à ce public. Les entrées surélevées peuvent constituer une première difficulté même en présence de plans inclinés.

4.1.3 L'information sur l'accès au bâtiment judiciaire

73. Les informations sur les conditions d'accès au tribunal doivent pouvoir être disponibles pour le public. Sur le site internet de la juridiction, il est utile pour les justiciables de trouver des indications concernant la localisation de la juridiction, les moyens de transport, les horaires d'ouverture, la distribution des salles d'audience, les horaires des audiences, etc.
74. Le palais de justice doit également être clairement identifiable depuis l'espace public extérieur, soit par la symbolique de son architecture, soit par le biais d'un signal disposé à proximité de l'entrée comme un totem extérieur ou un mât avec des drapeaux, soit par le biais d'un enseigne de taille suffisante sur la façade. Un panneau d'information situé à l'entrée doit indiquer les heures d'ouverture au public avec une boîte aux lettres à proximité pour permettre au justiciable de déposer des documents qui seraient sinon envoyés par courrier ordinaire en cas de fermeture.
75. Une concertation avec les services techniques locaux doit également permettre d'étudier et de mettre en place le jalonnement directionnel adéquat pour guider l'accès au bâtiment à partir des axes routiers principaux.

4.2 L'accueil du justiciable

4.2.1 Une architecture pour le justiciable

76. Le citoyen qui pénètre dans un lieu de justice a souvent l'impression d'entrer dans un monde inconnu. Face à cette inquiétude présente chez un grand nombre les lieux doivent être rassurants et l'accueil renforcé.
77. Les palais de justice classiques par leur monumentalité imposent la puissance de la loi et de la justice au public et intimident le citoyen. L'architecture contemporaine tend à développer de nouveaux espaces par le recours à la lumière naturelle et à des matériaux variés. Ce type de bâtiment favorise un comportement apaisé du public qui entre dans le tribunal.

4.2.2 Des espaces d'accueil

78. Dès son entrée dans le tribunal, la personne qui se présente doit bénéficier d'un espace d'accueil où il peut recevoir trois types d'informations : orientations dans le tribunal, informations sur l'état d'une procédure et d'informations sur l'accès au droit.
79. L'espace d'accueil directionnel doit permettre la réception et l'orientation du public valide ou handicapé avec par exemple des banques d'accueil à deux niveaux, la mise à disposition de boucles magnétiques pour les malentendants. Cet accueil directionnel peut être renforcé par la diffusion d'informations sur des écrans relatives à la répartition des audiences, aux horaires, ou aux parties concernées. Par ailleurs, le fléchage directionnel peut s'accompagner d'un marquage au sol (avec des lignes à suivre) ou d'une signalétique renforcée en particulier dans les bâtiments qui comprennent plusieurs juridictions différentes.

80. C'est essentiel que du personnel dédié à l'accueil soit physiquement présent, pour répondre à des questions d'usagers qui pourraient se sentir intimidés, et ainsi les apaiser.
81. Un autre espace d'accueil confidentiel est réservé aux informations sur l'état d'une procédure et/ou sur des informations relatives à l'accès au droit. Cet accueil est effectué par du personnel dédié ou des permanences organisées entre les différents services, des avocats et des associations extérieures dans des locaux aménagés permettant de recevoir une ou plusieurs personnes.
82. Dans chaque tribunal, il convient de déterminer les tâches qui peuvent être confiées au service d'accueil et d'y affecter le personnel compétent. La présence d'agents d'accueil est essentielle, elle permet de répondre à des questionnements de justiciables souvent intimidés et ainsi d'apaiser les comportements.
83. Cet accueil s'articule avec les informations qui peuvent être données sur un site internet ou par téléphone.

4.2.3 Une signalétique et un affichage des informations pratiques

84. La signalétique est particulièrement importante dans un bâtiment judiciaire et ce d'autant que le citoyen a souvent l'impression d'être désemparé pour traiter sa procédure et encore plus pour s'orienter.
85. Les informations pratiques sur le calendrier des audiences peuvent être diffusées à l'aide de panneaux d'informations sur des écrans électroniques.
86. Dans les juridictions les plus importantes, la remise par l'espace d'accueil d'un imprimé comportant un plan des services s'effectue. La présence d'agents d'accueil et d'orientation au-delà de l'espace d'accueil est une aide appréciable pour le public.

4.3 La fonctionnalité du bâtiment

4.3.1 La détermination de zones

87. Trois zones principales sont à définir, la première recevant le public, la deuxième réservée au personnel judiciaire et la dernière étant sécurisée. Les mesures de sécurité et la circulation dans le bâtiment sont fonction de ces différentes zones.

4.3.2 Les espaces réservés au personnel de justice

88. De manière permanente, un personnel participe au fonctionnement de la juridiction. Cette dimension est parfois sous-évaluée dans le projet architectural centré sur le geste architectural du bâtiment, l'architecture de la façade d'entrée, celle de la salle des pas perdus ou des salles d'audience. L'élaboration d'une documentation spécifique pour les architectes (ci-dessus 4.3) constitue un point d'appui pour faciliter l'aménagement de cette zone.
89. La concertation des architectes avec les utilisateurs est encore plus prégnante pour la détermination de la taille des bureaux, de leur distribution en fonction des circuits de procédure, des aménagements d'espaces de rangement ou de réunion.
90. Ces espaces doivent répondre aux caractéristiques communes à tout espace tertiaire : agencement, ergonomie, luminosité.
91. Ils comportent dans un premier temps les postes de travail des professionnels qui intègrent le mobilier de bureau et l'espace de rangement des dossiers vivants rattachés à ce poste de travail et l'espace nécessaire à l'accueil de visiteurs le cas échéant, voire du matériel technique si nécessaire (pour l'enregistrement des auditions par exemple).
92. Différentes conceptions de ces espaces de travail sont envisageables suivant les méthodes de travail spécifiques envisagées :
 - le travail de réflexion sur dossier qui est mené particulièrement par le juge sera favorisé avec un aménagement en bureaux individuels bien isolés les uns des autres.

- le travail collégial en équipe sera favorisé avec des espaces comportant des postes de travail multiples pouvant aller jusqu'à des conceptions de type « open space ».
 - une conception mixte est également possible avec des bureaux individuels d'une part et des salles de travail permettant le travail collégial d'autre part. Dans ce cas pour maîtriser la surface totale affectée aux postes de travail, il est possible d'envisager un partage des postes de travail de type « *hot desking* » permettant le partage d'un poste de travail entre plusieurs agents. Un nombre de salles de réunion adéquat aux besoins est aussi à prévoir.
93. Chacun de ces partis d'aménagement nécessite des exigences techniques et une ergonomie spécifiques pour fournir un cadre de travail satisfaisant.
94. Il est également judicieux de définir un ratio type de surface de travail à prévoir pour chaque poste de travail dans la documentation technique pour maîtriser cette surface lors de la mise au point du programme.
95. L'effectif total du personnel à prendre en compte doit intégrer la prospective issue de la réflexion liée à l'évolution de la carte judiciaire ainsi que les postes de travail des stagiaires et des personnels non permanents (associations ou services extérieurs par exemple). Le pourcentage à affecter aux bureaux de passage peut être fixé à environ 15 % des surfaces des postes de travail permanents.

4.3.3 La prise en compte d'espace de services

96. Le bâtiment comme tout édifice public comporte des locaux techniques qui répondent aux normes en vigueur dans chaque État. La spécificité judiciaire a trait aux besoins d'archivage de dossiers et de conservation de pièces à conviction. Dans un grand nombre de pays, les règles procédurales impliquent de conserver des documents ou pièces pendant plusieurs années et les locaux prévus à cet effet se révèlent très souvent sous-dimensionnés.
97. Les circuits logistiques doivent être étudiés avec attention pour permettre l'accès des véhicules de livraison, leur déchargement et l'acheminement vers les locaux de stockage avec des chariots roulants.
98. Certains services au public et au personnel sont également à prévoir, par exemple les crèches, les lieux de restauration et de pause, les fontaines à eau, les bornes Wifi ou les bibliothèques.

4.3.4 Un espace spécifique pour les avocats

99. Compte tenu du rôle essentiel exercé par les avocats dans les différentes procédures, il convient de prévoir des locaux spécifiques dans les juridictions avec des zones de confidentialité afin de leur permettre de rencontrer leurs clients.

4.4 La sécurité dans le bâtiment

4.4.1 Des degrés de sécurité différents en fonction des contentieux

100. La multiplication des agressions physiques et verbales au cours de ces dernières années a conduit à chercher à renforcer la sécurité au sein des tribunaux. Il appartient de définir pour chaque juridiction en fonction de la nature des contentieux traités le niveau de sécurité adapté ou de différencier au sein d'un même bâtiment des degrés de sensibilité permettant de déterminer des zones avec des mesures de sécurité croissantes. Ainsi les juridictions ayant en charge les procédures de criminalité organisée doivent bénéficier de mesures renforcées y compris dans certains espaces comme le parc de stationnement réservé au personnel de justice.
101. Des postes particulièrement exposés sont les postes dédiés à l'accueil du public. Il semble utile d'équiper ces postes d'une séparation physique entre le personnel et le public. Ces aménagements ne doivent cependant pas dégrader la qualité de l'accueil du public par l'interposition d'équipement technique introduisant des difficultés de communication (par exemple des hygiaphones). Des systèmes pouvant être manœuvrés comme des vitres coulissantes peuvent permettre d'adapter le niveau d'isolation au besoin du personnel et au contexte du moment. Il peut être également envisagé l'installation de systèmes simples permettant le passage de documents.

102. Les bureaux permettant un accueil individuel du public ou son audition sont également fortement exposés. Dans la conception de ces locaux, il est utile de prévoir un accès pour le justiciable et un accès pour le personnel à l'opposé qui permettra de servir d'issue en cas de menace.
103. Des salles spécialement aménagées (sécurité renforcée, sorties différentes) doivent être programmées. Elles doivent être réservées au traitement de certaines affaires, mêmes civiles, pour lesquelles il est à craindre des violences entre les parties ou à l'égard des professionnels de justice.
104. Des dispositifs d'appel d'urgence relié à l'accueil ou au poste de sécurité permettront quant à eux une intervention extérieure.

4.4.2 Des mesures de sécurité différentes selon les zones

105. La détermination des trois zones (public, réservé, sécurisée) permet de fixer des mesures de sécurité différentes pour accéder à ces zones.
106. L'accès à l'espace public peut être libre ou contrôlé avec passage par un portique de sécurité. Pour la partie réservée aux professionnels, un système de filtrage (personne convoquée, présentation de carte professionnelle) ou de badge permet une limitation de l'accès.
107. La zone sécurisée comprend les lieux où sont retenues des personnes conduites sous escorte. En fonction de la taille de la juridiction, un ou plusieurs lieux peuvent être ainsi sécurisés. Ces zones bénéficient d'une sécurité renforcée avec un accès limité et autonome.

4.5 La circulation dans les locaux

4.5.1 La détermination de zone

108. La distinction des trois zones permet de limiter les flux de circulation au sein du bâtiment. Il convient de procéder à une analyse des services au public à prévoir en zone publique : audiences publiques, audiences de cabinet, conciliations, accueil assis pour enregistrement de procédures. Le principe est de limiter l'accès du public à la zone réservée du bâtiment et de prévoir des locaux dans la zone publique vers lesquels les magistrats et les fonctionnaires du tribunal se déplaceront pour assurer les services au public. Le juge doit pouvoir travailler sereinement sans que tout justiciable puisse avoir accès à son bureau.

4.5.2 Des circuits différenciés

109. Dans la mesure du possible, il convient de différencier les circuits concernant le public, le personnel et les détenus.
110. Un circuit détenu spécifique et autonome est impératif pour garantir la sécurité. Des entrées spécifiques peuvent être prévues pour le personnel en fonction de la taille de la juridiction.
111. Au sein du tribunal, un circuit spécifique doit permettre au personnel de justice d'accéder aux salles d'audience et au besoin, selon les traditions nationales, de distinguer les entrées « juges » et « procureurs » afin de marquer la différence entre les magistrats du siège et ceux du parquet.
112. Il importe aussi de prévoir une circulation spécifique ou commune à celle du personnel de justice pour les jurés et les témoins vulnérables.

4.5.3 Le déplacement des personnes à mobilité réduite

113. Ce paramètre est à prendre en compte non seulement pour la détermination des circuits publics, mais aussi pour les circulations des détenus et des professionnels de justice.

4.6 Les espaces d'audiences

4.6.1 Nombre et taille des salles d'audience

114. Le nombre de salles d'audience est à déterminer en fonction d'un programme prévisionnel d'audiences basé sur le volume des affaires traitées des juridictions concernées. Une mutualisation des salles entre

les différentes juridictions permet de limiter l'espace dédié à cette fonction. Dans l'évaluation des besoins, il importe de prévoir une réserve pour l'accroissement de l'activité (30 % par exemple).

115. La taille des salles d'audience doit être adaptée à la nature des contentieux traités. Il ne semble pas nécessaire de prévoir une salle d'audience réservée pour des affaires avec une affluence exceptionnelle, mais plutôt une salle équipée d'un mur mobile de séparation avec la salle des pas perdus pour utiliser cet espace comme auditoire en cas d'audience avec affluence exceptionnelle.

4.6.2 Les différentes salles d'audience

116. Il existe en Europe différentes conceptions des salles d'audience (place du ministère public, des témoins, surélévation) dont il appartient à chaque État de définir les règles.
117. D'une manière générale, il convient de relever les points suivants :
118. Pour la matière pénale, la spécificité réside dans un accès détenu autonome avec la présence d'un box sécurisé dans la salle pénale pour le ou les détenus et leur escorte. Le box doit éviter le contact physique avec l'auditoire ou le jet d'objets — niveau de protection antieffraction — tout en étant compatible avec la communication du détenu avec son avocat, en position assise ou debout. Dans la mesure du possible, la salle devrait être organisée de manière à permettre un espace séparé pour les témoins.
119. Pour traiter les contentieux civils, soit il est recouru à des salles d'audiences classiques, soit à des salles où les justiciables sont au même niveau que les juges et avocats et assis autour d'une même table. Ce dernier type de salle est souvent en nombre insuffisant.
120. Une attention particulière doit être portée sur la conception de salles de conciliation ou de médiation dès lors que ce type de règlements des conflits se développe.

4.6.3 L'aménagement des salles d'audience

121. La qualité de l'acoustique est déterminante pour le suivi de l'audience par le public. Il est important d'éviter une réverbération excessive et de prévoir un système de sonorisation pour les salles de grande taille.
122. La salle d'audience doit être pourvue de moyens pour visionner films ou supports informatiques.
123. Certaines salles d'audience doivent être conçues pour un recours à la visioconférence.
124. Il importe que les parties puissent communiquer directement avec leurs conseils sans être entendues.
125. Dans certains pays émerge une justice de cabinet, par exemple en matière d'affaires familiales. Le traitement de ces procédures suppose que les parties soient reçues dans un lieu permettant de préserver le caractère intime de la matière abordée. Des bureaux, des petites salles d'audience ou de réunion spécialement dédiés à ce type de justice de cabinet pourraient être aménagés dans des espaces qu'il convient de distinguer des bureaux de juge.

4.6.4 L'aménagement de salles d'attente

126. Il importe de prévoir des espaces d'attentes et de circulation suffisamment dimensionnés en fonction du nombre de salles d'audience prévues. L'espace de distribution principal (salles des pas perdus) pourra utilement être conçu avec des zones distinctes suivant le type d'audiences : publiques, affaires familiales, audiences de juges spécialisés.
127. Pour les salles d'audience d'affaires familiales ou de cabinet, il est préférable de prévoir des salles d'attente distinctes pour les deux parties. Pour les salles consacrées à des audiences pénales publiques, une salle d'attente spécifique pour les témoins doit être aménagée.
128. Il convient de porter une attention particulière aux victimes d'infractions pénales et d'aménager au besoin des d'attentes spécifiques.

4.6.5 Les autres lieux utiles

129. Des lieux préservant la confidentialité réservés aux entretiens pour les justiciables avec leur avocat à proximité des salles d'audience présentent une utilité. Il en est de même d'une salle de presse.
130. Pour les justiciables qui sont en attente, il convient de prévoir la présence d'un nombre de toilettes et des distributeurs de boissons adaptés aux besoins de la juridiction.

5. INTEGRER LES PERSPECTIVES D'EVOLUTION DU BATIMENT

5.1 Constituer une réserve foncière

131. Les délais entre la conception et l'achèvement d'un bâtiment ne permettent pas toujours d'intégrer des évolutions des juridictions. La constitution d'une réserve foncière permet d'envisager une extension.

5.2 Favoriser la modularité

132. Les réorganisations fonctionnelles sont fréquentes dans le domaine judiciaire et nécessitent une adaptation régulière des locaux.
133. Pour faciliter ces nouveaux cloisonnements, il est judicieux de privilégier les bâtiments de trame régulière ainsi que les cloisons et les plafonds démontables dans les zones tertiaires.
134. De la même façon, il est intéressant de concevoir les salles d'audience pour qu'une grande salle puisse être redécoupée en deux petites salles et que ces salles puissent être réunies pour former une grande salle.

5.3 Intégration du coût de la maintenance

135. Certains choix architecturaux impliquent des coûts de maintenance élevés difficilement supportables par la suite. Tel est le cas par exemple de grandes surfaces vitrées qui nécessitent des moyens d'entretien spécifiques ou de plans d'eau difficiles à entretenir.

5.4 La prise en compte du développement durable

136. Cette donnée est désormais intégrée dans la plupart des constructions publiques. Un bâtiment judiciaire avec des lieux comportant des volumes importants comme les salles d'audience ou la « salle des pas perdus » engendre des dépenses de chauffage et d'éclairage qu'il convient de maîtriser.
137. Durabilité et facilité d'entretien : le choix des matériaux sera fait après examen de leur durabilité au vu notamment de l'usage spécifique du bâtiment.
138. Des systèmes de contrôles des performances des systèmes de chauffage, de rafraîchissement, de ventilation et d'éclairage seront mis en place.
139. Limitation des consommations d'énergie : une attention particulière sera apportée à la performance de l'isolation de l'enveloppe du bâtiment et au rendement des équipements techniques (chauffage, rafraîchissement, ventilation et éclairage).
140. Confort et santé : une attention particulière sera apportée à la conception des protections solaires, à la stabilité des températures en différenciant les circuits suivant l'exposition des façades, à la qualité de l'éclairage naturel et au contrôle de la vitesse de l'air de ventilation.

5.5 La logistique pour les nouvelles technologies

141. Les supports logistiques doivent permettre une adaptation aux nouvelles technologies. En l'état actuel, peu de juridictions sont aménagées afin de recourir à la visioconférence. Il convient de concevoir des salles d'audience dans lesquelles les dispositifs sont intégrés afin d'assurer un déroulement normal des débats et que chacun des participants dispose d'une vision complète.
142. Par ailleurs, les connexions ou câblages des réseaux doivent être envisagés en fonction des évolutions technologiques prévisibles.

143. Un accès gratuit à Internet par un réseau Wi-Fi devrait être encouragé dans les espaces d'accueil du public.

5.6 La reconversion à d'autres usages

144. Dans l'hypothèse où la politique immobilière conduit à abandonner un bâtiment affecté à l'activité judiciaire, sa réutilisation à d'autres usages dépendra fortement de sa conception architecturale plus ou moins marquée par le symbolisme judiciaire. En effet, un bâtiment modeste n'abritant qu'une juridiction civile sera conçu de manière assez proche d'un bâtiment tertiaire classique et donc plus facile à reconvertir qu'une cité judiciaire intégrant une fonction pénale et comportant des circuits de circulation séparés et de grandes salles d'audience sécurisées.

145. La réflexion liée à la modularité à envisager des espaces détaillée dans le point 6.2 participera cependant également à faciliter la reconversion ultérieure d'une cité judiciaire.

6. LES RENOVATIONS DES BATIMENTS EXISTANTS

6.1 La rénovation complète

6.1.1 Spécificité des chantiers dans les bâtiments qui restent en exploitation

146. La solution la plus simple pour maintenir le fonctionnement de la juridiction est d'envisager un relogement complet pendant les travaux, ce qui permet d'éviter à gérer la co-activité avec le chantier.

147. Cependant, vu les contraintes réglementaires qui s'appliquent aux établissements recevant du public, celles liées à séparation des flux pour préserver la sûreté du personnel et la nécessité de disposer de salles d'audience de grands volumes, le relogement complet de la juridiction n'est pas toujours envisageable, soit par impossibilité de trouver un bâtiment adapté dans le ressort du tribunal, soit par impossibilité de financer l'adaptation d'un bâtiment à l'usage judiciaire pour un relogement provisoire, en plus des travaux sur le bâtiment existant.

148. Une solution intermédiaire est d'externaliser au moins partiellement des surfaces tertiaires pour réaliser les travaux par phases. On réalise dans ce cas des opérations dites « tiroirs » en relogant les services les uns après les autres. Ces relogements peuvent se faire dans un immeuble de bureaux à proximité du palais de justice ou dans des bâtiments modulaires si on dispose de réserves foncières sur le site existant. Les salles d'audience sont restructurées également les unes après les autres pour limiter au maximum la baisse de capacité d'audience de la juridiction. Il est éventuellement possible de prévoir une salle d'audience de capacité réduite dans les locaux servant au relogement provisoire. Plus les « tiroirs » sont petits, plus le délai du chantier est allongé.

149. Lors des opérations « tiroirs » avec maintien du bâtiment en exploitation partielle, il est important de bien assurer la séparation des zones en chantier des zones en exploitation, tant pour la sécurité du public que pour la bonne cohabitation des activités :

- mise en place d'accès et de circulations séparées : les zones en chantier doivent disposer d'un accès séparé en liaison avec une zone d'approvisionnement et de stockage des matériaux et des déchets.
- dispositifs pour assurer la circulation des ouvriers et des matériaux en dehors des zones ouvertes au public : escaliers extérieurs provisoires, monte-charges, goulottes d'évacuation, etc.
- cloisonnements provisoires pour assurer une bonne isolation à la poussière et au bruit de la zone exploitée par rapport au chantier. Le cas échéant, une adaptation des issues de secours sera nécessaire.

6.1.2 Une concertation sur le déroulement des travaux

150. Une bonne concertation avec le chef d'établissement doit être assurée pendant les études pour prévoir les dispositifs nécessaires aux cahiers des charges des entreprises.

151. Les travaux avec les plus fortes nuisances pourront être programmés en dehors des heures d'ouverture au public, le soir ou le week-end. Les entreprises doivent être informées de ces dispositions pour ne pas s'exposer à des réclamations en cours de chantier. L'impact sur le calendrier des audiences doit également être mesuré en vue d'adapter les convocations des justiciables dans les délais réglementaires.

152. Cette concertation doit se poursuivre pendant le chantier avec la mise en place d'une cellule de coordination intégrant le maître d'œuvre des travaux et des représentants du chef d'établissement afin d'assurer une bonne communication en amont de chaque phase de travaux et une coordination du plan des travaux et des activités de la juridiction. Il est également utile d'intégrer l'entreprise chargée de la maintenance du site au sein de cette cellule pour programmer les interventions nécessaires sur les installations techniques existantes (coupures, isolements, purges, mise en eau, etc.).

6.1.3 Adaptation de la documentation de référence

153. La documentation de référence pour les architectes sera la même que celle des constructions neuves.

154. Le niveau d'exigences fonctionnelles, techniques et réglementaires devra cependant souvent être adapté aux possibilités d'aménagement du bâtiment pour rester dans des limites budgétaires raisonnables sachant par ailleurs que le risque d'aléa technique est sensiblement plus élevé dans la restructuration d'un bâtiment existant par rapport à la construction d'un bâtiment neuf.

6.2 La mise aux normes

155. Il s'agit d'interventions partielles destinées à répondre à une obligation réglementaire ou technique.

6.2.1 La programmation des travaux

156. Il convient de bien identifier les domaines d'intervention prioritaires pour optimiser les crédits disponibles. Ces priorités peuvent être diffusées par le biais d'une circulaire annuelle visant à recenser les propositions d'inscription à la programmation pluriannuelle. Elle s'appuie sur l'actualité réglementaire et sur l'analyse de l'état du patrimoine par le biais des évaluations définies en 2.1. Les points principaux concernent l'accessibilité aux personnes handicapées, les économies d'énergie et la sécurité incendie.

6.2.2 L'accessibilité aux personnes handicapées

157. La recommandation 1592 et la résolution 1642 de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe préconisent l'aménagement de l'environnement bâti pour le rendre accessible aux personnes handicapées en appliquant les principes de la conception universelle et en évitant la création de nouveaux obstacles.

158. Une première phase à envisager est de procéder à un audit systématique de l'ensemble du patrimoine de manière à pouvoir définir un indice d'accessibilité du patrimoine, une liste d'actions de mise en conformité à envisager et un chiffrage de leur coût. Les opérations prioritaires concerneront les bâtiments avec les indices d'accessibilité les plus faibles, accueillant le plus de public.

159. Une seconde phase consiste à engager des études de faisabilité détaillées sur les sites prioritaires. S'agissant souvent d'un patrimoine ancien, soumis à des mesures de protection au titre du patrimoine, les interventions structurelles sur les accès et les circulations verticales sont complexes et coûteuses. Préalablement à une intervention de mise aux normes globales, il est nécessaire d'engager une réflexion sur l'organisation fonctionnelle du bâtiment et le rapprochement des services recevant le plus de public de l'accès au bâtiment.

160. Ce genre de réorganisation participe également à l'amélioration de la sûreté dans le bâtiment en limitant l'accès du public dans les zones tertiaires neuves.

161. Par ailleurs, l'étude de différents scénarios de mise aux normes peut servir de base à une discussion avec les services chargés de la protection du patrimoine et ceux chargés de la réglementation en faveur des handicapés de manière à aboutir à des projets qui pourront obtenir un permis de construire. Cette phase peut aussi permettre d'aboutir à des solutions dérogatoires validées par les services instructeurs et moins coûteuses qu'une mise aux normes conforme à la réglementation.

162. En cas de contraintes budgétaires fortes, un phasage des interventions est à envisager en fonction de l'importance des fonctions à mettre aux normes pour le public suivant un ordre qu'on peut proposer de la façon suivante :

- l'accès au bâtiment
- le poste d'accueil du public

- une salle d'audience par type d'usage (pénale, civile de cabinet)
- des sanitaires à proximité de l'accueil et des salles d'audience

163. Outre les interventions liées à l'accessibilité des personnes en fauteuil roulant, les interventions liées aux autres handicaps sont à prévoir : amélioration de l'éclairage et de la signalétique pour les malvoyants, mise en place de boucles magnétiques pour les malentendants, adaptations des poignées de porte et des hauteurs d'interrupteur par exemple. Bien souvent, ces interventions participent également à une amélioration de la qualité de l'accueil du public en général.

6.2.3 La prise en compte du respect de l'environnement

164. Une politique efficace à ce sujet devra s'appuyer sur des actions concertées entre l'exploitation, la maintenance et les travaux d'investissement sur les bâtiments

165. Concernant l'exploitation, une démarche de sensibilisation des occupants des bâtiments par les chefs d'établissement sur les enjeux, les objectifs, les actions à mettre en place et les résultats obtenus sera un préalable.

166. Une démarche de limitation des équipements individuels à forte demande énergétique pourra alors être impulsée concernant notamment la limitation des chauffages et des éclairages d'appoint, des imprimantes individuelles, ou des théières et des cafetières individuelles.

167. Une volonté de respecter des consignes de températures d'été comme d'hivers raisonnables ainsi que des débits de ventilation réglementaire pourra également être affichée et mise en application.

168. Concernant la maintenance, l'introduction de clauses de performance dans les contrats permettra une évolution des pratiques en intéressant les entreprises aux économies générées par rapport à une situation de référence : respect des consignes de températures et de ventilation, mise en place de compteurs et de système de programmation horaire, remplacement des sources d'éclairage, mise en place de systèmes de récupération de chaleur, récupération des eaux de pluie pour l'arrosage, limitation des chauffe-eau pour le lavage des mains, etc.

169. La politique d'investissement sur le patrimoine permettra de mettre en œuvre les actions les plus lourdes en recherchant l'optimisation du rapport entre les dépenses et les économies générées.

170. Une première phase de cette politique consiste à collecter les consommations d'électricité et de gaz par bâtiment. L'identification des sites à enjeux est déterminée au vu de la consommation totale de chaque site et de sa consommation par m².

171. Au vu de la consommation totale du patrimoine, il est possible de se fixer un objectif global de baisse de consommation.

172. Les priorités d'intervention concerneront les sites à forte consommation ayant la consommation par m² la plus élevée. Il est inutile de chercher à respecter l'objectif de réduction pour chaque bâtiment.

173. Les interventions porteront sur l'isolation de l'enveloppe ou l'optimisation des équipements techniques.

174. Pour les sites les plus simples, l'analyse s'appuiera sur les évaluations définies au 2.1. Pour les sites les plus complexes identifiés comme prioritaires, des audits détaillés seront menés pour définir et chiffrer les plans d'action.

175. Il convient de prendre en compte les temps de retour des actions d'optimisation pour établir le programme d'intervention (coût d'investissement divisé par économie de consommations). À cet égard, on peut noter que les temps de retour sur les équipements sont sensiblement plus courts que ceux sur l'isolation de l'enveloppe.

176. Parmi les actions intéressantes concernant les équipements, par ordre de priorité, on trouve le remplacement de la production de chaleur ou de froid, la mise en place de programmation horaire, l'optimisation des débits de ventilation, le remplacement des luminaires ou la mise en place de programmateurs ou de détection de présence sur l'éclairage.

177. Parmi les actions intéressantes sur l'isolation de l'enveloppe, par ordre de priorité, on trouve l'isolation des toitures, l'isolation des planchers, l'isolation des murs et le remplacement des menuiseries

extérieures. Pour cette dernière action, compte tenu de temps de retour très longs, elle est essentiellement justifiée en cas de mauvais état.

6.2.4 Sécurité incendie

178. La réglementation relative à la construction définit précisément les règles à respecter dans les bâtiments qui reçoivent du public.
179. La réalisation des contrôles périodiques permet d'actualiser la situation du bâtiment par rapport à la réglementation et à apporter les mesures correctives.
180. En cas d'intervention importante sur le bâtiment, les autorités chargées de l'application de la réglementation incendie peuvent exiger une mise à niveau plus lourde du bâtiment.
181. Dans ce cas, il ne faut pas chercher une mise aux normes du bâtiment, mais au vu d'un diagnostic de sécurité incendie proposer une mise en sécurité du bâtiment en proposant le cas échéant des mesures compensatoires pour compenser des situations dérogatoires à la réglementation qui seraient techniquement ou financièrement trop lourdes à mettre en œuvre. La mise au point de ces projets de mise en sécurité suppose une concertation étroite avec les services chargés de la sécurité incendie dans les bâtiments publics.

MEDIATION

Lignes directrices visant à améliorer la mise en oeuvre de la Recommandation sur les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées

Introduction

1. Lors du troisième Sommet du Conseil de l'Europe (Varsovie, mai 2005), les Chefs d'Etat et de Gouvernement se sont engagés à « faire pleinement usage du potentiel normatif du Conseil de l'Europe » et à promouvoir « la mise en oeuvre et le développement des instruments juridiques et mécanismes de coopération juridique ». Ils ont également décidé « d'aider les Etats membres à rendre la justice avec équité et rapidité et à développer des mesures alternatives de règlement des litiges ».

2. À la lumière de ces décisions, la CEPEJ, dont l'un des objectifs statutaires consiste à permettre une meilleure application des instruments juridiques internationaux du Conseil de l'Europe concernant l'efficacité et l'équité de la justice, a inscrit une nouvelle action sur la liste de ses priorités : faciliter l'application effective des instruments et des normes du Conseil de l'Europe concernant les modes alternatifs de règlement des litiges.

3. Le Groupe de travail sur la médiation (CEPEJ-GT-MED)²⁸ a donc été créé en vue d'examiner l'impact, dans les Etats membres, des Recommandations pertinentes du Comité des Ministres, à savoir :

- la Recommandation Rec(98)1 sur la médiation familiale ;
- la Recommandation Rec(2002)10 sur la médiation en matière civile ;
- la Recommandation Rec(99)19 sur la médiation en matière pénale ;
- la Recommandation Rec(2001)9 sur les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées,

mais également de recommander des mesures spécifiques destinées à faciliter leur application effective, afin d'améliorer l'application des principes de la médiation contenus dans ces Recommandations.

4. Le présent document concerne la Recommandation Rec(2001)9 sur les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées. Les trois autres recommandations, qui concernent la médiation familiale, la médiation en matière civile et la médiation en matière pénale, pourraient nécessiter une approche spécifique.

5. Lors de la première réunion du Groupe de travail (Strasbourg, 8 - 10 mars 2006), un questionnaire a été élaboré pour déterminer dans quelle mesure les Etats membres connaissent les Recommandations susmentionnées et pour mesurer notamment les développements des modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées au niveau national, conformément aux principes qui y sont mentionnés. Les questionnaires ont été adressés à 16 Etats représentatifs.

6. 52 réponses au questionnaire provenant d'Etats membres et de praticiens ont été reçues, et un rapport synthétisant ces réponses a été préparé par un expert scientifique, M. Julien LHUILLIER (France).

7. Un travail supplémentaire sur la mise à jour de la Recommandation et de son rapport explicatif devrait être effectué, en particulier quant à la notion et aux définitions de la médiation et de la conciliation. Préalablement, il semble nécessaire d'obtenir une évaluation plus complète de l'impact des modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées dans les Etats membres, basée sur des données mises à jour et comparables..

8. Comme l'on pouvait s'y attendre, des disparités importantes existent entre les Etats membres concernant les développements des modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées, et ce notamment en raison des obstacles suivants :

²⁸ Le CEPEJ-GT-MED est composé comme suit : Mme Nina BETETTO (Slovénie), Mme Ivana BORZOVÁ (République tchèque), M. Peter ESCHWEILER (Allemagne), Mme Maria da Conceição OLIVEIRA (Portugal), M. Rimantas SIMAITIS – Président - (Lituanie), M. Jeremy TAGG (Royaume-Uni), Mme Anna WERGENS (Suède).

- les Etats membres n'ont pas conscience de l'utilité et de l'efficacité potentielles des modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées ;
- par conséquent, peu d'efforts ont été faits pour sensibiliser les autorités administratives aux avantages de ces modes alternatifs, susceptibles d'apporter des solutions créatives, efficaces et raisonnables ;
- la méfiance des tribunaux quant au développement de modes alternatifs non judiciaires dans le domaine administratif ;
- le manque de sensibilisation aux divers modes alternatifs de règlement des litiges dans ce domaine spécifique ;
- le manque d'agents de médiation spécialisés dans ce domaine ;
- peu de recherches universitaires ont été entreprises sur les modes alternatifs de règlement des litiges administratifs.

9. Compte tenu de ces obstacles, le Groupe de travail a donc rédigé les lignes directrices non contraignantes suivantes, afin d'aider les Etats membres à mettre en œuvre la Recommandation sur les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées.

1. DISPONIBILITÉ

10. Les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées ne seront utilisés dans les Etats membres qu'après l'adoption d'une politique favorisant le recours à ces méthodes, soit pour prévenir les litiges avant qu'ils ne surviennent, soit pour les résoudre.

11. Ces modes de règlement des litiges doivent être disponibles et, pour améliorer leur disponibilité, des mesures devraient être prises pour promouvoir et établir des systèmes susceptibles de fonctionner.

1.1 Rôle des Etats membres

12. Les Etats membres, plus précisément les gouvernements et les autorités administratives, jouent un rôle central dans la promotion de l'utilisation des modes alternatifs de règlement des litiges avec les personnes privées, que cela concerne des actes administratifs individuels, des contrats, la responsabilité civile ou d'autres questions litigieuses.

13. Les Etats membres sont encouragés à préciser à quel moment et comment l'utilisation des modes alternatifs tels que le recours à l'administration, la conciliation, la médiation, la transaction et l'arbitrage, sont appropriés.

14. Les Etats membres devraient adopter des mesures spécifiques, pour promouvoir le recours à des modes alternatifs de règlement des litiges soit en les institutionnalisant, soit au cas par cas.

15. Lorsque cela s'avère nécessaire, ils devraient adopter une loi ou adapter la législation existante aux principes énoncés dans la Recommandation, par exemple en rendant obligatoires dans certains cas, le recours à l'administration, la conciliation, la médiation et la transaction.

16. Les Etats membres devraient encourager l'usage du recours à l'administration, la conciliation, la médiation et la transaction comme condition préalable à la saisine des tribunaux.

17. Pour résoudre les différends avec des personnes privées, les Etats membres devraient encourager les autorités administratives à proposer des modes alternatifs de règlement de litiges lorsqu'ils existent et ne s'opposent pas à la législation en vigueur.

18. Les Etats membres devraient encourager les autorités administratives à réviser les clauses standards des contrats, les subventions et autres formes d'assistance afin d'autoriser et d'encourager le recours à des modes alternatifs de règlement des litiges.

19. Lorsque des personnes privées le demandent, les autorités administratives devraient accepter de soumettre une question litigieuse à un mode alternatif de règlement disponible, sauf si cette procédure est contraire à l'intérêt public ou est utilisée de manière abusive par une personne privée.

1.2 Soutien des Etats membres aux projets concernant les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées

20. Les Etats membres devraient reconnaître et promouvoir les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées, en y apportant un soutien financier ou autre, afin de s'assurer qu'ils offrent un service de qualité et une participation équilibrée de toutes les parties concernées (fonctionnaires ou agents représentant les pouvoirs publics, personnes privées, associations reconnues de médiateurs, chercheurs, barreaux, membres du système judiciaire, professionnels de la justice, etc.).

21. Le recours à l'administration, qui constitue un moyen important de prévenir les litiges avant leur apparition, devrait être utilisé préalablement aux modes alternatifs de règlement des litiges, même s'ils sont disponibles.

1.3 Rôle des autorités administratives

22. Les autorités administratives devraient, dans leur pratique quotidienne avec les personnes privées, utiliser la procédure de recours à l'administration pour décider de l'opportunité et/ou de la légalité d'un acte administratif.

23. Les autorités administratives devraient utiliser les modes alternatifs de règlement des litiges les plus appropriés, avec l'accord des parties.

1.4 Rôle du juge

24. Les juges ont un rôle important à jouer dans le développement de modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées. Le cas échéant, ils devraient être habilités à recommander des modes alternatifs, notamment la conciliation, la médiation et la transaction, ainsi qu'à organiser des séances d'information. Il est donc important de veiller à ce que ces modes soient disponibles, soit en créant des systèmes annexés aux tribunaux, soit en orientant les parties vers des listes d'agents de médiation.

25. Lors du contrôle par les tribunaux, les juges doivent tenir compte de l'accord intervenu entre les parties sauf si cet accord est contraire à l'intérêt public.

1.5 Rôle des avocats

26. Les codes de conduite des avocats devraient inclure une obligation ou une recommandation d'envisager, dans certains cas appropriés, des modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées avant d'engager une procédure devant les tribunaux, et de fournir les renseignements et conseils pertinents à leurs clients sur ce thème.

27. Les barreaux et les associations professionnelles d'avocats devraient disposer de listes d'agents de médiation spécialisés dans les modes alternatifs de règlement des litiges administratifs et les diffuser auprès des avocats.

1.6 Qualité des dispositifs de modes alternatifs de règlement des litiges administratifs

28. Il est important que les dispositifs existants et les projets pilotes en cours **soient** contrôlés et évalués de manière continue, afin de s'assurer qu'ils respectent les principes d'égalité et d'impartialité ainsi que les droits des parties. Des critères d'évaluation communs devraient être élaborés.

29. Les Etats membres devraient encourager les autorités publiques à travailler ensemble pour faciliter, promouvoir et coordonner l'utilisation des modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités publiques et les personnes privées.

1.7 Qualifications des agents de médiation

30. Pour les autorités administratives qui proposent ou acceptent des modes alternatifs de règlement des litiges, pour les juges qui orientent les parties vers ces modes alternatifs, pour les avocats qui conseillent leurs clients et pour la confiance du public dans ces modes alternatifs, il est essentiel d'assurer la qualité des services.

31. Afin d'assurer le respect des principes d'égalité, d'impartialité et des droits des parties, les agents de médiation - médiateurs, conciliateurs, négociateurs et arbitres - ne devraient pas être des fonctionnaires ou des employés permanents ou temporaires de la fonction publique.

32. Compte tenu des disparités dans les programmes de formation, les Etats membres devraient essayer de s'assurer que les agents de médiation disposent de programmes de formation appropriés et mettre en place des normes communes en matière de formation.

33. Au minimum, les éléments suivants devraient figurer dans les programmes de formation des agents de médiation :

- principes et objectifs des modes alternatifs de règlement des litiges administratifs,
- comportement et déontologie de l'agent de médiation,
- caractéristiques, phases et objectifs de chaque mode alternatif - médiation, conciliation, transaction et arbitrage,
- indication, structure et déroulement des divers modes alternatifs de règlement des litiges administratifs,
- cadre juridique des divers modes alternatifs de règlement des litiges administratifs,
- arts et techniques de la communication et de la négociation,
- arts et techniques des divers modes alternatifs au règlement des litiges administratifs,
- nombre approprié de jeux de rôle et d'exercices pratiques,
- particularités des modes alternatifs de règlement des litiges administratifs,
- évaluation des connaissances et des compétences des personnes formées.

34. Cette formation devrait prendre en compte les spécificités du travail des médiateurs/conciliateurs, négociateurs et arbitres.

35. Il est fortement recommandé d'assurer le suivi de cette formation en mettant en place supervision, tutorat et formation professionnelle continue.

36. Les Etats membres devraient reconnaître l'importance d'établir des critères communs pour l'accréditation des agents de médiation et/ou des institutions qui offrent des modes alternatifs de règlement des litiges administratifs et/ou qui forment les agents de médiation. Compte tenu de la mobilité croissante à travers l'Europe, des mesures devraient être prises pour mettre en place des critères communs internationaux pour l'accréditation tels que par exemple, un brevet de médiateur européen, etc.

37. Dans la mesure où certains Etats membres rencontrent des difficultés en ce qui concerne la qualité de la formation des agents de médiation, les institutions nationales de formation sont invitées à établir des liens et/ou un programme continu de formation des agents de médiation (par exemple, un centre européen de formation des agents de médiation). Le Conseil de l'Europe, en coopération avec l'Union européenne, pourrait y contribuer.

1.8. Codes de conduite

38. Les Etats membres devraient prendre des mesures pour garantir, au sein de leurs Etats, l'uniformité des concepts, du champ d'application et des garanties des grands principes des modes alternatifs de règlement des litiges administratifs, tels que la confidentialité quand elle s'applique, ou autre.

39. Compte tenu du fait que le Code européen de conduite des médiateurs pour la médiation civile et commerciale commence à être généralement reconnu par les diverses parties concernées par la médiation dans l'ensemble de l'Europe, il est recommandé que des codes spéciaux soient élaborés concernant les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées.

1.9. Violations des codes de conduite

40. Lorsque les médiateurs ne respectent pas un code de conduite, les Etats membres devraient pouvoir porter plainte et disposer de procédures disciplinaires..

2. ACCESSIBILITÉ

2.1. Coût pour les usagers des modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées

41. Le recours à l'administration, qui constitue normalement le « premier niveau » de règlement des litiges devrait être gratuit afin d'encourager les deux parties à parvenir à une solution consensuelle sans qu'il soit besoin de recourir à un agent de médiation ou aux tribunaux.

42. En ce qui concerne les autres modes pour lesquels l'intervention d'un agent de médiation est nécessaire, le coût pour la personne privée devrait être raisonnable et proportionné aux intérêts en cause. Pour que les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées soient à la portée du grand public, les Etats membres devraient leur assurer un soutien financier direct. Pour des raisons d'égalité devant la loi et d'accès au droit, il est inadmissible que certaines catégories sociales ne puissent bénéficier d'un service faute de moyens financiers. Pour les usagers disposant de moyens économiques limités, les Etats membres devraient être encouragés à rendre l'aide judiciaire disponible pour les parties impliquées dans les modes alternatifs de règlement de litiges administratifs, de la même manière qu'ils assurent une aide judiciaire aux parties en procès.

2.2. Suspension des délais de prescription

43. Les parties ne devraient pas se trouver empêchées de recourir à des modes alternatifs de règlement des litiges par l'expiration des délais de prescription, sauf en cas d'arbitrage.

44. Les Etats membres sont invités à appliquer des dispositions prévoyant la suspension des délais de prescription.

3. SENSIBILISATION

45. Les réponses au questionnaire montrent que l'un des principaux obstacles au développement des modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées réside dans le manque de sensibilisation des Etats membres, des gouvernements, des autorités administratives, du personnel judiciaire, des professionnels de la justice, des usagers de la justice et du public.

46. Afin que la Recommandation sur les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées soit accessible aux décideurs publics, aux fonctionnaires et employés, aux universitaires, aux agents de médiation et aux personnes privées concernées par la médiation, il est essentiel qu'elle soit traduite et diffusée dans les langues de tous les Etats membres.

47. Il est recommandé à la CEPEJ de créer une page spéciale consacrée à la médiation et aux autres modes alternatifs de règlements des litiges sur son site Internet. Elle pourrait inclure les traductions des Recommandations, leurs rapports explicatifs et d'autres documents pertinents du Conseil de l'Europe, l'évaluation de l'impact dans les Etats des Recommandations concernées. Cette page spéciale pourrait également contenir des informations sur le contrôle et l'évaluation des dispositifs et des projets pilotes de médiation ou d'autres modes alternatifs de règlements des litiges, une liste des prestataires de services de médiation et des agents de médiation dans les Etats membres, des liens internet utiles, etc.

3.1. Sensibilisation du grand public

48. Les Etats membres, les hauts fonctionnaires ou les employés, et les agents de médiation devraient prendre des mesures appropriées pour sensibiliser l'opinion publique aux avantages des modes alternatifs de règlements des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées.

49. Ces mesures pourraient inclure :

- des articles/informations dans les médias,
- la diffusion d'informations sur les modes alternatifs de règlements des litiges par le biais de dépliants/brochures, Internet, affiches,
- des lignes téléphoniques spéciales vers des agents de médiation,
- des centres d'information et de conseil,
- des campagnes de sensibilisation focalisées,

- des séminaires et des conférences,
- des journées « portes ouvertes » dans les tribunaux et les institutions prestataires de tels services.

50. Les Etats membres sont également encouragés à rendre disponible au public des informations sur les moyens d'accès et d'utilisation des modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées, et en particulier par le biais de leur diffusion sur internet.

51. Les Etats membres devraient également noter que les modes alternatifs de règlements des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées annexés aux tribunaux semblent constituer, en pratique, un moyen efficace de sensibilisation du personnel judiciaire, des professionnels du droit ainsi que des usagers.

52. Les Etats membres, les universités, les autres institutions académiques et les parties intéressées par les modes alternatifs de règlements des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées devraient soutenir et promouvoir la recherche scientifique dans le domaine de ces modes alternatifs de règlements des litiges.

53. Ces modes alternatifs de règlements des litiges devraient être inclus dans les programmes éducatifs nationaux.

3.2. Sensibilisation des usagers

54. Les hauts fonctionnaires et les employés, les membres du système judiciaire, les procureurs, les avocats et autres professionnels du droit, de même que les autres institutions impliquées dans le règlement des litiges devraient fournir des informations et des conseils sur les modes alternatifs de règlements des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées.

55. Afin de rendre ces modes alternatifs de règlements des litiges plus intéressants pour les usagers, les Etats membres pourraient envisager la possibilité de réduire, de supprimer ou de rembourser les frais de justice dans certains cas lorsque les parties recourent à des modes alternatifs pour tenter de régler un différend, que ce soit avant l'ouverture du procès, ou au cours de la procédure judiciaire.

56. Les Etats membres pourraient demander aux usagers et aux fournisseurs d'aide judiciaire d'envisager, avant de bénéficier de l'aide en question à l'occasion d'une procédure judiciaire, la possibilité d'un règlement amiable du conflit, notamment par le biais de ces modes alternatifs.

3.3 Sensibilisation de l'institution judiciaire

57. Quand les juges jouent un rôle essentiel dans les modes alternatifs de règlements des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées, il est essentiel qu'ils aient une parfaite connaissance et compréhension des procédures et de leurs avantages. Des sessions d'information et des programmes de formation initiale et continue comprenant des éléments spécifiques de ces modes alternatifs utiles dans le travail quotidien de juridictions spécifiques pourraient être organisés à cette fin.

58. Il est important de renforcer les liens à la fois institutionnels et personnels entre les juges et les agents de médiation. Ceci pourra notamment être accompli en organisant des conférences et des séminaires conjoints.

3.4. Sensibilisation des avocats

59. Les modes alternatifs de règlements des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées devraient être inclus dans les programmes de formation initiale et continue des avocats.

60. Les Etats membres et les barreaux devraient prendre des mesures pour établir des barèmes d'honoraires ne décourageant pas les avocats de conseiller à leurs clients le recours à des modes de règlement alternatif des litiges. Par exemple, les honoraires fixes pour chaque type d'affaire pourraient favoriser les règlements à un stade précoce, les clients pourraient acquitter des honoraires identiques d'avocats, que leur cause soit réglée par un mode alternatif ou à l'issue d'un procès classique, la rémunération des avocats pourrait être bonifiée lorsque les modes alternatifs permettent le règlement des différends.

Lignes directrices visant à améliorer la mise en œuvre des Recommandations existantes concernant la médiation familiale et en matière civile

Introduction

1. Lors du troisième Sommet du Conseil de l'Europe (Varsovie, mai 2005), les Chefs d'Etat et de Gouvernement se sont engagés à «faire pleinement usage du potentiel normatif du Conseil de l'Europe» et à promouvoir «la mise en œuvre et le développement des instruments juridiques et mécanismes de coopération juridique». Ils ont également décidé «d'aider les Etats membres à rendre la justice avec équité et rapidité et à développer des mesures alternatives de règlement des litiges».

2. À la lumière de ces décisions, la CEPEJ, dont l'un des objectifs statutaires consiste à permettre une meilleure application des instruments juridiques internationaux du Conseil de l'Europe concernant l'efficacité et l'équité de la justice, a inscrit une nouvelle action sur la liste de ses priorités : faciliter l'application effective des instruments et des normes du Conseil de l'Europe concernant les modes alternatifs de règlement des litiges.

3. Le Groupe de travail sur la médiation (CEPEJ-GT-MED)²⁹ a donc été créé en vue d'examiner l'impact, dans les Etats membres, des Recommandations pertinentes du Comité des Ministres, à savoir :

- la Recommandation Rec(98)1 sur la médiation familiale ;
- la Recommandation Rec(2002)10 sur la médiation en matière civile ;
- la Recommandation Rec(99)19 sur la médiation en matière pénale ;
- la Recommandation Rec(2001)9 sur les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées,

mais également de recommander des mesures spécifiques destinées à faciliter leur application effective, afin d'améliorer l'application des principes de la médiation contenus dans ces Recommandations.

4. Ce document concerne les Recommandations Rec(98)1 sur la médiation familiale et Rec(2002)10 sur la médiation en matière civile. Les deux autres Recommandations qui portent sur la médiation pénale et les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées nécessitent une approche spécifique et sont traités dans des documents séparés.

5. Lors de la première réunion du Groupe de travail (Strasbourg, 8 - 10 mars 2006), un questionnaire a été élaboré pour déterminer dans quelle mesure les Etats membres connaissent les Recommandations susmentionnées et pour mesurer les développements de la médiation au niveau national, conformément aux principes qui y sont mentionnés. Les questionnaires ont été adressés à 16 Etats représentatifs.

6. 52 réponses au questionnaire provenant d'Etats membres et de praticiens ont été reçues, et un rapport synthétisant ces réponses a été préparé par un expert scientifique, M. Julien LHUILLIER (France).

7. Comme l'on pouvait s'y attendre, des disparités importantes existent entre les Etats membres concernant les développements de la médiation en matière civile et familiale, et ce notamment en raison des obstacles suivants :

- manque de sensibilisation à la médiation;
- coûts relativement élevés de la médiation pour les parties et déséquilibres financiers;
- disparités concernant la formation et les qualifications des médiateurs ;
- disparités quant à la portée et aux garanties du principe de confidentialité.

8. Compte tenu de ces obstacles, le Groupe de travail a donc rédigé les lignes directrices non contraignantes suivantes afin d'aider les Etats membres à mettre en œuvre les Recommandations sur la médiation familiale et en matière civile.

²⁹ Le CEPEJ-GT-MED est composé comme suit : Mme Nina BETETTO (Slovénie), Mme Ivana BORZOVÁ (République tchèque), M. Peter ESCHWEILER (Allemagne), Mme Maria da Conceição OLIVEIRA (Portugal), M. Rimantas SIMAITIS – Président - (Lituanie), M. Jeremy TAGG (Royaume-Uni), Mme Anna WERGENS (Suède).

9. Lors de la rédaction de ces lignes directrices, le Groupe de travail a pris en compte les travaux de la CNUDCI (Commission des Nations Unies pour le droit commercial international), de l'Union Européenne et d'autres institutions en matière de médiation.

1. DISPONIBILITÉ

10. En vue de développer une égale disponibilité de services de médiation, des mesures devraient être prises pour promouvoir et mettre en place des systèmes de médiation efficaces dans un espace géographique aussi vaste que possible.

1.1. Soutien des Etats membres aux projets de médiation

11. Les Etats membres devraient reconnaître et promouvoir les dispositifs de médiation existants et ceux nouvellement créés en y apportant un soutien financier ou autre. Lorsque de tels programmes de médiation sont mis en place avec succès, les Etats membres sont encouragés à étendre leur disponibilité par le biais d'information, de formation et de supervision.

1.2. Rôle des juges

12. Les juges ont un rôle important à jouer dans le développement de la médiation. Ils devraient être capables de fournir des informations, d'organiser des séances d'information sur la médiation et, le cas échéant, inviter les parties au litige à utiliser la médiation et/ou à renvoyer l'affaire à la médiation. Il importe donc que les services de médiation soient disponibles, soit en créant des services de médiation annexés aux tribunaux, soit en orientant les parties vers des listes de prestataires de services de médiation.

1.3. Rôle des avocats

13. Les codes de conduite des avocats devraient inclure une obligation ou une recommandation d'envisager, dans certains cas appropriés, des modes alternatifs de règlement des conflits, dont la médiation, avant d'engager une procédure devant les tribunaux, et de fournir les renseignements et conseils pertinents à leurs clients sur ce thème.

14. Les barreaux et les associations professionnelles d'avocats devraient disposer de listes de prestataires de services de médiation et les diffuser auprès des avocats.

1.4. Qualité des dispositifs de médiation

15. Il est important que les Etats membres contrôlent continuellement leurs dispositifs de médiation ainsi que les projets pilotes en cours et qu'ils mettent en œuvre une évaluation externe et indépendante. Certains critères communs, portant sur des aspects d'évaluation tant qualitatifs que quantitatifs de l'évaluation devraient être élaborés pour permettre de comparer la qualité des dispositifs de médiation.

1.5. Confidentialité

16. Le principe de confidentialité est essentiel pour instaurer la confiance des parties dans le processus de médiation et ses résultats. De ce fait, l'étendue de la confidentialité devrait être définie à tous les niveaux du processus de médiation, ainsi qu'au-delà de sa conclusion. Les Etats Membres sont libres de décider, selon la tradition juridique et la pratique nationales, si l'étendue de la confidentialité doit être définie par des mesures législatives, par simple accord ou par les deux.

17. Quand l'étendue de la confidentialité est déterminée par simple accord, celui-ci devrait préciser les faits qui peuvent être révélés aux tiers lorsque la médiation est terminée.

18. Le devoir de confidentialité devrait s'imposer au médiateur à toutes les étapes du processus de médiation et au-delà de sa conclusion. Lorsque cette obligation est sujette à des exceptions (ex. lorsque le médiateur est appelé comme témoin d'un crime révélé durant la médiation, ou lorsque la participation du médiateur est requise en tant que témoin à un procès dans l'intérêt supérieur d'un enfant, ou encore afin d'empêcher une atteinte à l'intégrité physique ou psychologique d'une personne), ces exceptions devraient être clairement définies par la loi, par autorégulation ou encore par accord.

19. Les Etats Membres devraient fournir des garanties juridiques concernant la confidentialité dans la médiation. La violation du devoir de confidentialité par le médiateur devrait être considérée comme une faute disciplinaire grave et être sanctionnée de manière adéquate.

1.6. Qualifications des médiateurs

20. Pour les juges qui orientent les parties vers les services de médiation, pour les avocats qui conseillent leurs clients et pour la confiance du public dans la procédure de médiation, il est essentiel d'assurer la qualité de la médiation.

21. Les Etats membres et /ou les parties intéressées à la médiation devraient fournir des programmes de formation appropriés aux médiateurs et, compte tenu des disparités dans les programmes de formation, mettre en place des normes communes en matière de formation.

22. Au minimum, les éléments suivants devraient figurer dans les programmes de formation à la médiation :

- principes et objectifs de la médiation,
- comportement et déontologie du médiateur,
- phases du processus de médiation,
- modes de règlement traditionnel des litiges et médiation,
- cas où la médiation est indiquée, structure et déroulement de la médiation,
- cadre juridique de la médiation,
- art et techniques de la communication et de la négociation,
- art et techniques de la médiation,
- nombre approprié de jeux de rôle et autres exercices pratiques,
- particularités de la médiation familiale et de l'intérêt de l'enfant (formation à la médiation familiale) ainsi que des différents types de médiation en matière civile (formation à la médiation en matière civile),
- évaluation des connaissances et des compétences des personnes formées.

23. Cette formation devrait être suivie par une supervision, un tutorat et une formation professionnelle continue.

24. Les Etats membres devraient reconnaître l'importance d'établir des critères communs pour l'accréditation des médiateurs et/ou des institutions qui offrent des services de médiation et/ou qui forment les médiateurs. Compte tenu de la mobilité croissante à travers l'Europe, des mesures pourraient être prises pour mettre en place des critères communs internationaux pour l'accréditation tels que par exemple, un brevet de médiateur européen, etc.

25. Dans la mesure où certains Etats membres rencontrent des difficultés en ce qui concerne la qualité de la formation des médiateurs, les institutions nationales de formation sont invitées à établir des liens et/ou un programme continu de formation des médiateurs et des personnes chargées de la formation en matière de médiation (par exemple, un centre européen de formation). Le Conseil de l'Europe, en coopération avec l'Union européenne, pourrait y contribuer.

1.7. Intérêt supérieur de l'enfant

26. En matière de médiation familiale, les Etats membres reconnaissent unanimement l'importance de l'intérêt supérieur de l'enfant. Cependant, cette notion repose sur des critères d'appréciation variables en fonction des différentes législations nationales.

27. Ainsi, il est recommandé aux Etats membres et aux autres organismes participant à la médiation familiale de collaborer en vue d'établir des critères d'appréciation communs à l'intérêt supérieur de l'enfant, y compris la possibilité pour les enfants de prendre part au processus de médiation. Ces critères devraient comprendre la pertinence de l'âge de l'enfant ou sa maturité mentale, le rôle des parents et la nature du litige. Le Conseil de l'Europe, en coopération avec l'Union européenne, pourrait y contribuer.

1.8. Codes de conduite

28. Les Etats membres devraient prendre des mesures pour garantir, au sein de leurs Etats, l'uniformité des concepts, du champ d'application et des garanties des grands principes de la médiation, tels que la confidentialité, en adoptant des mesures législatives et/ou en développant des codes de conduite pour les médiateurs.

29. Compte tenu du fait que le Code européen de conduite des médiateurs pour la médiation civile et commerciale commence à être généralement reconnu par les diverses parties concernées par la médiation

dans l'ensemble de l'Europe, il est recommandé que les Etats membres assurent la promotion de ce Code comme norme minimale de la médiation civile et familiale, tout en tenant compte la spécificité de la médiation familiale.

1.9. Violations des codes de conduite

30. Lorsque les médiateurs ne respectent pas un code de conduite, les Etats membres et les parties concernées par la médiation devraient pouvoir porter plainte et disposer de procédures disciplinaires.

1.10. Médiation internationale

31. Suite à l'adoption de la Recommandation Rec(98)1 sur la médiation familiale notamment, il semble que très peu d'Etats membres aient mis en place des mécanismes permettant le recours à la médiation dans les affaires comportant un élément d'extranéité. Il est donc recommandé aux Etats membres qui ont progressé dans ce domaine de faciliter les échanges d'informations avec les autres Etats membres.

32. Compte tenu du coût élevé de la médiation internationale, les Etats devraient encourager le recours aux nouvelles technologies offrant un substitut aux rencontres face à face, telles que les vidéoconférences, les réunions téléphoniques et les méthodes de règlement des conflits en ligne (utilisant Internet).

2. ACCESSIBILITÉ

2.1. Coût de la médiation pour les usagers

33. Le coût de la médiation pour les usagers devrait être raisonnable et proportionnel aux intérêts en cause. Afin que la médiation soit à la portée du grand public, les Etats devraient garantir un soutien financier direct des services de médiation.

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 .

35. Afin de rendre la médiation internationale accessible, et compte tenu du coût élevé de la médiation internationale et de la complexité de son organisation, les Etats membres devraient prendre des mesures pour établir, soutenir et promouvoir la médiation internationale.

2.2. Suspension des délais de prescription

36. Le recours à la médiation ne devrait pas être entravé par le risque d'expiration des délais de prescription. En pratique, les réponses des Etats membres montrent que rares sont ceux qui appliquent une suspension des délais de prescription en cas de litiges soumis à la médiation. Pour remédier à ce problème, les Etats membres sont fortement encouragés à mettre en œuvre des dispositions prévoyant la suspension des délais de prescription.

3. SENSIBILISATION

37. Même lorsque la médiation est disponible et accessible à tous, tous ne sont pas sensibilisés à la médiation. Les réponses au questionnaire montrent que l'un des principaux obstacles au développement de la médiation réside dans le manque de sensibilisation de l'institution judiciaire, des professionnels et usagers de la justice et du public en général. Les Etats membres et les parties intéressées à la médiation devraient garder à l'esprit qu'il est difficile de modifier l'habitude prise par la société de compter principalement sur les procédures judiciaires classiques pour résoudre ses conflits.

38. Afin que les Recommandations sur la médiation familiale et en matière civile soient accessibles aux décideurs publics, aux universitaires, aux parties concernées à la médiation et aux médiateurs, il est essentiel qu'elles soient traduites et diffusées dans les langues de tous les Etats membres.

39. Il est recommandé à la CEPEJ de créer une page spéciale consacrée à la médiation sur son site Internet. Elle pourrait inclure les traductions des Recommandations, leurs rapports explicatifs et d'autres documents pertinents du Conseil de l'Europe relatifs à la médiation, l'évaluation de l'impact dans les Etats

des Recommandations sur la médiation familiale et en matière civile. Cette page spéciale pourrait également contenir des informations sur le contrôle et l'évaluation des dispositifs et des projets pilotes en matière de médiation, une liste des prestataires de services de médiation dans les Etats membres, des liens internet utiles, etc.

3.1. Sensibilisation du grand public

40. Les Etats membres et les parties intéressées à la médiation devraient prendre des mesures appropriées pour sensibiliser le grand public aux avantages de la médiation.

41. Ces mesures pourraient inclure :

- des articles/informations dans les médias,
- la diffusion d'informations sur la médiation par le biais de dépliants/brochures, Internet, affiches,
- des lignes téléphoniques spéciales,
- des centres d'information et de conseil,
- des campagnes de sensibilisation focalisées telles que des « semaines de la médiation »,
- des séminaires et des conférences,
- des journées « portes ouvertes » consacrées à la médiation dans les tribunaux et les institutions prestataires de services de médiation.

42. Les Etats membres et les parties intéressées à la médiation sont également encouragés à informer le public sur les moyens de contacter les médiateurs et les organisations fournissant des services de médiation, notamment au moyen d'internet.

43. Les Etats membres devraient également prendre note du fait, qu'en pratique, la création de services de médiation annexés aux tribunaux semble être un moyen efficace de sensibiliser l'appareil judiciaire, les professionnels du droit et les usagers à la médiation.

44. Les Etats membres, les universités, les autres institutions académiques et les parties intéressées à la médiation devraient soutenir et promouvoir la recherche scientifique dans le domaine de la médiation et des modes alternatifs de règlement des conflits.

45. La médiation et les autres formes de règlement des conflits devraient être incluses dans les programmes éducatifs nationaux.

3.2. Sensibilisation des usagers

46. Le personnel judiciaire, les procureurs, les avocats et les autres professionnels du droit de même que les autres instances impliquées dans le règlement des litiges devraient, à un stade précoce, fournir aux parties en litige, des renseignements et des conseils spécifiques sur la médiation.

47. Afin d'accroître l'intérêt des usagers pour la médiation, les Etats membres pourraient envisager la possibilité de réduire, de supprimer ou de rembourser les frais de justice dans des cas spécifiques, lorsque les parties recourent à la médiation pour tenter de régler leur conflit, que ce soit avant l'ouverture du procès ou au cours de la procédure judiciaire.

48. Les Etats membres pourraient demander aux usagers et aux fournisseurs d'aide judiciaire d'envisager, avant de bénéficier de l'aide en question à l'occasion d'une procédure judiciaire, de tenter un règlement amiable du conflit, notamment par le biais de la médiation.

49. Les parties pourraient être sanctionnées si elles ne considèrent pas activement la possibilité de recourir à un mode de règlement amiable. Par exemple, les Etats membres pourraient envisager d'ériger en règle le fait que les parties à un litige civil ou familial tranché par voie de jugement qui ont normalement droit au remboursement de leurs frais de justice ne puissent y prétendre dans leur intégralité, si elles ont refusé la médiation ou si elles ne peuvent apporter la preuve qu'elles ont activement considéré la possibilité de recourir à un mode de règlement amiable de leur différend.

3.4 Sensibilisation de l'institution judiciaire

50. Les juges jouent un rôle crucial dans la propagation de la culture du règlement amiable des litiges. Il est donc essentiel qu'ils soient informés et maîtrisent pleinement la procédure de médiation et ses avantages. Ce but pourrait être atteint par le biais de sessions d'information et de programmes de formation

initiale et continue qui comprennent des éléments spécifiques de médiation utiles dans le travail quotidien des juridictions spécifiques.

51. Il est important de renforcer les liens tant institutionnels que personnels entre les médiateurs et les juges. Ceci pourra notamment être accompli en organisant des conférences et des séminaires.

3.4. Sensibilisation des avocats

52. La médiation devrait être incluse dans les programmes de formation initiale et continue des avocats.

53. Les barreaux et associations d'avocats devraient détenir des listes de prestataires de programmes de médiation et les diffuser aux avocats.

54. Les Etats membres et les barreaux devraient prendre des mesures pour établir des barèmes d'honoraires ne décourageant pas les avocats de conseiller à leurs clients le recours à la médiation pour régler leurs litiges.

3.5. Sensibilisation des organisations non gouvernementales et autres instances concernées

55. Les Etats membres et les parties intéressées à la médiation sont encouragés à prendre des mesures visant à sensibiliser à la médiation les organisations non gouvernementales et les autres instances concernées.

Lignes Directrices visant à améliorer la mise en œuvre de la Recommandation existante concernant la médiation en matière pénale

Introduction

1. Lors du troisième Sommet du Conseil de l'Europe (Varsovie, mai 2005), les Chefs d'Etat et de Gouvernement se sont engagés à « faire pleinement usage du potentiel normatif du Conseil de l'Europe » et à « promouvoir la mise en œuvre et le développement des instruments juridiques et mécanismes de coopération juridique ». Ils ont également décidé « d'aider les Etats membres à rendre la justice avec équité et rapidité et à développer des mesures alternatives de règlement des litiges ».

2. À la lumière de ces décisions, la CEPEJ, dont l'un des objectifs statutaires consiste à permettre une meilleure application des instruments juridiques internationaux du Conseil de l'Europe concernant l'efficacité et l'équité de la justice, a inscrit une nouvelle action sur la liste de ses priorités : faciliter l'application effective des instruments et des normes du Conseil de l'Europe concernant les modes alternatifs de règlement des litiges.

3. Le Groupe de travail sur la médiation (CEPEJ-GT-MED)³⁰ a donc été créé en vue d'examiner l'impact, dans les Etats membres, des Recommandations pertinentes du Comité des Ministres, à savoir :

- la Recommandation Rec(98)1 sur la médiation familiale ;
- la Recommandation Rec(2002)10 sur la médiation en matière civile ;
- la Recommandation Rec(99)19 sur la médiation en matière pénale ;
- la Recommandation Rec(2001)9 sur les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées,

mais également de recommander des mesures spécifiques destinées à faciliter leur application effective, afin d'améliorer l'application des principes de la médiation contenus dans ces Recommandations.

4. Ce document concerne la Recommandation Rec(99)19 relative à la médiation en matière pénale. Les trois autres Recommandations qui portent sur la médiation familiale, la médiation en matière civile et les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées nécessitent une approche spécifique et sont traités dans des documents séparés.

5. Lors de la première réunion du Groupe de travail (Strasbourg, 8 - 10 mars 2006), un questionnaire a été élaboré pour déterminer dans quelle mesure les Etats membres connaissent les Recommandations susmentionnées et pour mesurer les développements de la médiation au niveau national, conformément aux principes qui y sont mentionnés. Les questionnaires ont été adressés à 16 Etats représentatifs.

6. 52 réponses au questionnaire provenant d'Etats membres et de praticiens ont été reçues, et un rapport synthétisant ces réponses a été préparé par un expert scientifique, M. Julien LHUILLIER (France). Cependant, l'information relative à la médiation en matière pénale a été limitée. Depuis l'adoption de la Recommandation, la notion et le champ d'application de la médiation en matière pénale ont évolué et un concept plus large de « justice réparatrice (*restorative justice*) » a émergé, intégrant la « médiation victime-délinquant (*victim offender mediation*) »³¹. C'est pourquoi un travail complémentaire de mise à jour de la Recommandation est préconisé. Préalablement, il semble nécessaire d'obtenir une évaluation plus complète de l'impact de la justice réparatrice dans les Etats membres, basée sur des données mises à jour et comparables.

7. Comme l'on pouvait s'y attendre, des disparités importantes existent entre les Etats membres concernant les développements de la médiation victime-délinquant, et ce notamment en raison des obstacles suivants :

- manque de sensibilisation à la justice réparatrice et la médiation;
- manque de disponibilité de la médiation victime-délinquant avant et après la sentence;

³⁰ Le CEPEJ-GT-MED est composé comme suit : Mme Nina BETETTO (Slovénie), Mme Ivana BORZOVÁ (République tchèque), M. Peter ESCHWEILER (Allemagne), Mme Maria da Conceição OLIVEIRA (Portugal), M. Rimantas SIMAITIS – Président - (Lituanie), M. Jeremy TAGG (Royaume-Uni), Mme Anna WERGENS (Suède).

³¹ Voir également les principes de base des Nations Unies concernant le recours à des programmes de justice réparatrice en matière pénale, Résolution 2000/14 et 2002/12 de l'ECOSOC. Le terme « délinquant », utilisé pour des raisons pratiques dans la recommandation et les présentes lignes directrices couvre également le délinquant présumé, c'est-à-dire toute personne soupçonnée ou accusée d'une infraction.

- capacité de renvoyer les parties à la médiation réservée à une institution judiciaire pénale unique;
- coûts relativement élevés de la médiation;
- manque de formations spécialisées et disparités dans la qualification des médiateurs.

8. Compte tenu de ces obstacles, et dans la mesure où les procédures de la justice réparatrice peuvent servir de mode alternatif à la justice conventionnelle et d'outil de gestion des conflits, ainsi que du fait de leur capacité à réparer le dommage et à réduire le risque de répétition des infractions, le Groupe de travail a donc rédigé les lignes directrices non contraignantes suivantes, afin d'aider les Etats membres à mettre en œuvre la Recommandation sur la médiation en matière pénale.

1. DISPONIBILITÉ

9. En vue de développer une égale disponibilité des services de médiation, des mesures devraient être prises pour promouvoir et mettre en place des systèmes de médiation efficaces dans un espace géographique aussi vaste que possible, à tous les stades de la procédure pénale, y compris celui de l'exécution des sanctions.

1.1 Soutien des Etats membres aux projets de médiation

10. Les Etats membres devraient reconnaître et promouvoir les dispositifs de médiation existants et ceux nouvellement créés en y apportant un soutien financier ou autre. Lorsque de tels programmes de médiation sont mis en place avec succès, les Etats membres sont encouragés à étendre leur disponibilité par le biais d'information, de formation et de supervision.

1.2 Rôle des juges, des procureurs et des autres autorités judiciaires pénales

11. Les juges, les procureurs et les autres autorités judiciaires pénales ont un rôle important à jouer dans le développement de la médiation. Ils devraient être capables de fournir des informations, d'organiser des séances d'information sur la médiation et, le cas échéant, d'inviter les victimes et/ou les délinquants à utiliser la médiation et/ou à renvoyer l'affaire à la médiation. Les Etats membres sont encouragés à établir et/ou à améliorer la coopération entre les autorités judiciaires pénales et les services de médiation, afin de répondre plus efficacement aux victimes et aux délinquants.

1.3 Rôle des autorités sociales et des organisations non gouvernementales

12. Les Etats membres sont encouragés à reconnaître les autorités sociales, les organisations de soutien aux victimes et les autres organisations impliquées dans la justice pénale, dans la mesure où elles jouent un rôle important dans la promotion de la justice réparatrice et de la médiation. Le cas échéant, de telles instances pourraient inviter les victimes et/ou les délinquants à utiliser la médiation. Elles pourraient, par exemple, jouer un rôle dans la conduite de la médiation, offrir différentes formes de justice réparatrice ainsi que soutenir les parties.

1.4 Rôle des avocats

13. Les codes de conduite des avocats devraient comporter une obligation ou une recommandation pour les avocats de prendre des mesures visant à fournir une information pertinente et à proposer aux parties, lorsque cela est approprié, le recours à la médiation victime-délinquant ainsi qu'à plaider le renvoi de l'affaire, par les autorités compétentes, à la médiation.

1.5 Qualité des dispositifs de médiation

14. Pour les juges, les procureurs et les autres autorités de la justice pénale qui orientent les parties vers les services de médiation, pour les avocats qui conseillent leurs clients et pour la confiance du public dans la procédure de médiation, il est essentiel de garantir la qualité de la médiation.

15. Il est important que les Etats membres contrôlent continuellement leurs dispositifs de médiation ainsi que les projets pilotes en cours et qu'ils mettent en œuvre une évaluation externe et indépendante. Certains critères communs, portant sur des aspects d'évaluation tant qualitatifs que quantitatifs devraient être élaborés pour permettre de comparer la qualité des dispositifs de médiation. Le législateur et/ou les autorités judiciaires pénales des Etats membres sont encouragés à identifier les conséquences possibles de la médiation ainsi que les accords par médiation concernant les procédures pénales.

16. Compte tenu de la rupture d'égalité entre les pouvoirs de la victime et du délinquant suite à une infraction, les Etats membres devraient être sensibilisés au fait que la victime nécessite une attention particulière avant, durant et après la médiation. Pour cette raison, il est conseillé aux Etats de poursuivre des recherches à ce sujet.

1.6. Confidentialité

17. Le devoir de confidentialité devrait s'imposer au médiateur à toutes les étapes du processus de médiation et au-delà de sa conclusion. Dès que cette obligation comporte des exceptions³², celles-ci devraient être clairement définies par la loi.

18. Les Etats membres devraient fournir des garanties juridiques concernant la confidentialité dans la médiation. La violation du devoir de confidentialité par le médiateur devrait être considérée comme une faute disciplinaire grave et être sanctionnée de manière adéquate.

1.7. Qualifications des médiateurs

19. Les Etats membres et /ou les parties intéressées à la médiation devraient fournir des programmes de formation appropriés aux médiateurs et, compte tenu des disparités dans les programmes de formation, mettre en place des normes communes en matière de formation.

20. Au minimum, les éléments suivants devraient figurer dans les programmes de formation :

- principes et objectifs de la médiation,
- comportement et déontologie du médiateur,
- phases du processus de médiation,
- connaissance de base du système de justice pénale,
- relations entre justice pénale et médiation,
- cas où la médiation est indiquée, structure et déroulement de la médiation,
- cadre juridique de la médiation,
- art et techniques de la communication et du travail avec les victimes, les délinquants et les autres personnes engagées dans le processus de médiation, y compris une connaissance de base des réactions des victimes et des délinquants,
- art et techniques de la médiation,
- nombre approprié de jeux de rôle et d'exercices pratiques,
- mécanismes spécifiques de la médiation en cas d'infractions graves et d'infractions impliquant des mineurs,
- diverses méthodes de justice réparatrice,
- évaluation des connaissances et des compétences des personnes formées.

21. Cette formation devrait être suivie par une supervision, un tutorat et une formation professionnelle continue.

22. Les Etats membres devraient reconnaître l'importance d'établir des critères communs pour l'accréditation des médiateurs et/ou des institutions qui offrent des services de médiation et/ou qui forment les médiateurs. Compte tenu de la mobilité croissante à travers l'Europe, des mesures devraient être prises pour mettre en place des critères communs internationaux pour l'accréditation tels que par exemple, un brevet de médiateur européen, etc.

23. Dans la mesure où certains Etats membres rencontrent des difficultés en ce qui concerne la qualité de la formation des médiateurs, les institutions nationales de formation sont invitées à établir des liens et/ou un programme continu de formation des médiateurs et des personnes chargées de la formation en matière de médiation (par exemple, un centre européen de formation des médiateurs). Le Conseil de l'Europe, en coopération avec l'Union européenne, pourrait y contribuer.

³² Voir notamment Recommandation Rec(99)19 sur la médiation en matière pénale, paragraphe 30.

1.8. Participation et protection des mineurs

24. Les Etats membres devraient reconnaître l'importance de soutenir et de protéger les mineurs lors de leur participation au processus de médiation, par la mise en place de mesures de sauvegarde et de garanties procédurales appropriées.

25. Les Etats membres devraient œuvrer ensemble pour examiner, évaluer et identifier les bonnes pratiques afin de mettre en place des lignes directrices spécifiques à la participation des mineurs dans la médiation en matière pénale. Le Conseil de l'Europe, en coopération avec l'Union européenne, pourrait y contribuer.

26. Ces lignes directrices spécifiques devraient inclure :

- a. la pertinence de l'âge de l'enfant ou sa maturité mentale et leurs effets sur la participation des mineurs à la procédure de médiation;
- b. le rôle des parents, en particulier dans les situations dans lesquelles les parents pourraient s'opposer à la participation à la médiation;
- c. la participation de travailleurs sociaux, psychologues et/ou gardiens légaux à la médiation, lorsque des mineurs sont présents.

1.9. Codes de conduite

27. Les Etats membres devraient prendre des mesures pour garantir, au sein de leurs Etats, l'unité des concepts, du champ d'application et des garanties des grands principes de la médiation, tels que la confidentialité, en adoptant des mesures législatives et/ou en développant des codes de conduite pour les médiateurs.

28. Compte tenu du fait que le Code européen de conduite des médiateurs pour la médiation civile et commerciale commence à être généralement reconnu par les diverses parties concernées par la médiation dans l'ensemble de l'Europe, il est recommandé qu'un Code de conduite spécial soit élaboré en tenant compte des particularités de la médiation en matière pénale.

1.10. Violations des codes de conduite

29. Lorsque les médiateurs ne respectent pas un code de conduite, les Etats membres et les parties concernées par la médiation devraient pouvoir porter plainte et disposer de procédures disciplinaires.

1.11. Médiation internationale

30. L'abandon des poursuites résultant de l'accord de médiation devrait avoir la même valeur que les jugements ou les autres décisions judiciaires, s'il est décidé par le personnel judiciaire officiel, par exemple, un membre du bureau du procureur ou un juge. Une telle décision aura ainsi pour effet de mettre fin aux poursuites engagées sur les mêmes faits dans un autre Etat membre (ne bis in idem).

2. ACCESSIBILITÉ

2.1. Les droits des victimes et des délinquants

31. En vue de permettre la participation des victimes et des délinquants au processus de médiation, les Etats membres devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir la protection de leurs droits et vérifier qu'ils ont connaissance de l'existence de ces droits. La médiation requiert le consentement libre et éclairé des victimes et des délinquants et ne devrait jamais être utilisée s'il existe un risque que la médiation se fasse en défaveur de l'une des parties. Il convient d'accorder une attention particulière non seulement aux avantages potentiels mais aussi aux éventuels risques que comporte la médiation pour les deux parties et en particulier pour la victime³³.

32. Ainsi, il conviendra de faire un effort spécifique pour garantir que l'information relative à la médiation victime-délinquant est claire, complète et fournie en temps utile. Cette information devrait inclure:

- le processus même de la médiation ;
- les droits et obligations des usagers ;

³³ Voir Recommandation Rec(2006)8 sur l'assistance aux victimes, point 13.

- les effets juridiques de la médiation.

33. Les parties à la médiation devraient notamment être dûment informées des conséquences éventuelles de la procédure de médiation sur les processus décisionnels judiciaires, y compris l'interruption de la procédure pénale, la suspension ou l'atténuation de la sanction imposée au délinquant présumé. De la même façon, dans les cas où la victime est particulièrement vulnérable, cette dernière devrait être avertie de la possibilité de disposer d'une procédure de médiation sans contact direct avec le délinquant.

2.2. Coût de la médiation pour les usagers

34. Afin de rendre la médiation accessible, les Etats membres devraient assurer un soutien financier direct aux services de médiation par le biais de l'aide judiciaire et/ou d'autres moyens. A titre exceptionnel, dans les Etats membres où le délinquant doit financer partiellement sa participation à la médiation, les Etats membres devraient s'assurer que cette contribution soit proportionnée à ses revenus. Une procédure de médiation coûteuse non couverte par l'aide judiciaire est susceptible de constituer un obstacle à la médiation.

2.3. Suspension des délais de prescription

35. Afin de rendre la médiation accessible, son utilisation ne devrait pas être entravée par le risque d'expiration des délais de prescription. Pour remédier à ce problème, les Etats membres sont fortement encouragés à mettre en œuvre des dispositions prévoyant la suspension des délais de prescription.

3. SENSIBILISATION

36. Les réponses au questionnaire montrent que l'un des principaux obstacles au développement de la médiation réside dans le manque de sensibilisation du personnel judiciaire, des procureurs et des autres autorités de la justice pénale, des organisations de soutien aux victimes, des professionnels de la justice, des victimes et délinquants et du public, à la justice réparatrice.

37. Afin que la Recommandation sur la médiation en matière pénale soit accessible aux décideurs publics, aux universitaires, aux parties concernées par la médiation et aux médiateurs, il est essentiel qu'elle soit traduite et diffusée dans les langues de tous les Etats membres.

38. Il est recommandé à la CEPEJ de créer une page spéciale consacrée à la médiation sur son site Internet. Elle pourrait inclure les traductions de la Recommandation, son rapport explicatif et d'autres documents pertinents du Conseil de l'Europe concernant la médiation, l'évaluation de l'impact dans les Etats de la Recommandation sur la médiation en matière pénale. Cette page spéciale pourrait également contenir des informations sur le contrôle et l'évaluation des dispositifs et des projets pilotes en matière de médiation, une liste des prestataires de services de médiation dans les Etats membres, des liens internet utiles, etc.

3.1. Sensibilisation du grand public

39. Les Etats membres, les ONG et les autres parties concernées par la médiation devraient prendre des mesures appropriées pour sensibiliser le grand public sur les avantages de la médiation.

40. Ces mesures pourraient inclure :

- des articles/informations dans les médias,
- la diffusion d'informations sur la médiation par le biais de dépliants/brochures, Internet, affiches,
- des lignes téléphoniques spéciales,
- des centres d'information et de conseil,
- des campagnes de sensibilisation focalisées telles que des « semaines de la médiation »,
- des séminaires et des conférences,
- des journées « portes ouvertes » consacrées à la médiation dans les tribunaux et les institutions prestataires de services de médiation.

41. Les Etats membres, les universités, les autres institutions académiques et les parties concernées par la médiation devraient soutenir et promouvoir la recherche scientifique dans le domaine de la médiation et la justice réparatrice.

42. La médiation et les autres formes de justice réparatrice devraient être incluses dans les programmes éducatifs nationaux.

3.2. Sensibilisation des victimes et délinquants

43. Le personnel judiciaire, les procureurs, la police, les autorités de la justice pénale, les avocats et les autres professionnels du droit, les travailleurs sociaux, les organisations de soutien aux victimes, de même que les autres instances impliquées dans la justice réparatrice devraient fournir, à un stade précoce, des renseignements et des conseils sur la médiation aux victimes et aux délinquants, en insistant sur les avantages et les risques potentiels pour chacun d'eux.

3.3 Sensibilisation de la police

44. La formation des agents de police devrait inclure des explications concernant la justice réparatrice dans la mesure où les services de la police interviennent à un stade précoce de l'affaire et sont souvent les premiers à entrer en contact avec les victimes et les délinquants. Une attention particulière devrait être accordée au renvoi des affaires à la médiation. Ceci pourrait se faire grâce à la formation comprenant des informations spécifiques concernant les auteurs et les victimes, ainsi que par la distribution de dépliants/brochures.

3.4 Sensibilisation de l'institution judiciaire et des procureurs

45. Un nombre croissant d'Etats membres a adopté des mesures législatives permettant aux juges comme aux procureurs, sur un pied d'égalité, d'inviter les victimes et/ou les délinquants à utiliser la médiation et/ou à renvoyer l'affaire à la médiation. Pour cette raison, il est essentiel qu'ils soient tous deux pleinement informés de la procédure de médiation et conscients de ses avantages et risques potentiels. Ce but pourrait être atteint par le biais de sessions d'information et de programmes de formation initiale et continue.

46. Il est important de renforcer les liens tant institutionnels que personnels entre les médiateurs et les juges/procureurs. Ceci pourra notamment être accompli en organisant des conférences et des séminaires.

3.5. Sensibilisation des avocats

47. La justice réparatrice et la médiation devraient être incluses dans les programmes de formation initiale et continue des avocats.

48. Les barreaux et associations d'avocats devraient détenir des listes de prestataires de programmes de médiation et les diffuser aux avocats.

49. Les Etats membres et les barreaux devraient prendre des mesures pour établir des barèmes d'honoraires ne décourageant pas les avocats de conseiller à leurs clients le recours à la médiation pour régler leurs litiges.

3.6. Sensibilisation des assistants sociaux

50. Les Etats membres sont encouragés à prendre des mesures visant à sensibiliser les assistants sociaux à la justice réparatrice et à la médiation.

Lignes directrices pour une meilleure mise en oeuvre de la recommandation existante du Conseil de l'Europe sur l'exécution

INTRODUCTION

Méthodologie

1. Lors du Troisième Sommet du Conseil de l'Europe (organisé à Varsovie en mai 2005), les Chefs d'Etat et de Gouvernement se sont engagés à « *faire pleinement usage du potentiel normatif du Conseil de l'Europe* » et à promouvoir « *la mise en oeuvre et le développement des instruments juridiques et mécanismes de coopération juridique* ». A cette occasion, il a été décidé « *d'aider les Etats membres à rendre la justice avec équité et rapidité* ».

2. Ainsi que l'a souligné le Secrétaire général du Conseil de l'Europe dès le mois d'octobre 2005, l'exécution des décisions de justice est un élément essentiel du fonctionnement d'un Etat fondé sur la primauté du droit. Elle représente un problème grave tant au niveau national qu'au niveau européen. (CM/Monitor(2005)2 du 14 octobre 2005).

3. Ce constat, confirmé par la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), et les problèmes liés à l'exécution de ses arrêts, ainsi que les travaux de la CEPEJ, ont conduit le Comité des Ministres à consacrer un processus de monitoring à l'exécution des décisions de justice nationales. La CEPEJ a également pris en compte les développements importants dans la jurisprudence de la CEDH depuis l'élaboration de la Recommandation Rec(2003)17 du Comité des Ministres aux Etats membres en matière d'exécution des décisions de justice.

4. La CEPEJ, dont l'un des objectifs statutaires consiste à permettre une meilleure application des instruments juridiques internationaux du Conseil de l'Europe concernant l'efficacité et l'équité de la justice, a inscrit la réflexion sur l'exécution des décisions de justice sur la liste de ses priorités³⁴. Dans un premier temps, la CEPEJ a commandé une étude approfondie sur les questions d'exécution dans les Etats membres afin de mieux connaître les contours de l'exécution et de faciliter l'application effective des instruments et des normes du Conseil de l'Europe qui la concerne. L'étude, réalisée par les professeurs de droit de Nancy-Université (France) et l'Institut suisse de droit comparé (Lausanne)³⁵, a proposé des lignes directrices destinées à faciliter l'application des principes contenus dans ces recommandations du Conseil de l'Europe³⁶.

5. Dans un second temps, la CEPEJ a créé un groupe de travail sur l'exécution des décisions de justice (CEPEJ GT-EXE)³⁷, chargé d'élaborer des lignes directrices pour l'application effective des normes existantes du Conseil de l'Europe. Sur la base des propositions formulées dans l'étude approfondie, tous les membres du groupe de travail ont rédigé une contribution sur des points spécifiques des lignes directrices. La CEPEJ a par la suite chargé un expert scientifique, M. Julien LHUILLIER (France), d'élaborer la synthèse de ces contributions.

³⁴ Dans ce contexte, elle a noté le nombre important d'affaires portées devant la CEDH révélant différents problèmes d'exécution dans plusieurs pays, en particulier dans de la cadre d'affaires civiles contre l'Etat ou une entité étatique, et la complexité des mesures nécessaires pour y remédier, notamment la simplification des procédures d'exécution, l'amélioration des procédures budgétaires et du contrôle interne, l'amélioration des possibilités de gel ou de saisie des comptes ou d'autres avoirs des autorités ou des entreprises défailtantes, le fonctionnement des services d'exécution. Bon nombre de ces problèmes sont suivis dans le cadre de la surveillance, par le Comité des Ministres, de l'exécution des arrêts rendus par la CEDH.

³⁵ J. LHUILLIER, D. LHUILLIER-SOLENIK, G. NUCERA, J. PASSALACQUA, *L'exécution des décisions de justice en Europe*, CEPEJ, Etudes n°8, Conseil de l'Europe, 2008, 140 p.

³⁶ Recommandation Rec(2003)16 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'exécution des décisions administratives et juridictionnelles dans le domaine du droit administratif ; Recommandation Rec(2003)17 du Comité des Ministres aux Etats membres en matière d'exécution des décisions de justice.

³⁷ Le CEPEJ GT-EXE est composé comme suit : M. Andrei ABRAMOV (Russie), M. Karl-Heinz BRUNNER (Allemagne), M. Fokion GEORGAKOPOULOS (Grèce), M. Geert LANKHORST (Pays-Bas), Mme Ana LOVRINOV (Croatie), M. John Marston (Royaume-Uni). Ont également participé aux réunions du Groupe : M. John STACEY (Royaume-Uni) et M. Georg STAWA (Autriche) pour la CEPEJ et M. Léo NETTEN et M. Mathieu CHARDON pour l'Union internationale des huissiers de Justice (UIHJ).

Principes et objectifs de l'exécution

6. Si l'on veut maintenir l'état de droit et faire en sorte que les justiciables aient confiance dans le système juridictionnel, les processus d'exécution doivent être effectifs et équitables. L'exécution des décisions de justice ne peut cependant avoir lieu que si le défendeur a les moyens ou la capacité de se conformer à la décision.

7. L'exécution doit trouver un équilibre entre les besoins du demandeur et les droits du défendeur. Les Etats membres sont encouragés à surveiller les procédures d'exécution, à contrôler le traitement des affaires par les tribunaux et à prendre les mesures nécessaires pour garantir l'égalité de la procédure entre les parties.

8. Le processus d'exécution devrait être suffisamment flexible de façon à laisser à l'agent d'exécution un degré de latitude raisonnable pour trouver un arrangement avec le défendeur, lorsqu'il existe un consensus entre le demandeur et le défendeur. De tels arrangements devraient faire l'objet d'un contrôle minutieux afin de garantir l'impartialité de l'agent d'exécution et la protection des intérêts du demandeur et des tiers. Le rôle de l'agent d'exécution devrait être clairement défini par la loi (par exemple, son degré d'autonomie). Il peut, par exemple, avoir un rôle de « médiateur post-judiciaire » pendant la phase d'exécution.

Processus d'exécution

9. Les Etats membres devraient prendre des mesures pour garantir l'accès à des informations sur le processus d'exécution et la transparence de l'activité du tribunal et de l'agent d'exécution à toutes les phases du processus, à condition que les droits des usagers soient protégés.

10. Nonobstant le rôle que joue le tribunal dans le processus d'exécution, une communication effective devrait exister entre le tribunal, l'agent d'exécution, le demandeur et le défendeur. Il faudrait que tous les acteurs impliqués dans la procédure d'exécution aient accès aux informations sur les procédures en cours et leur état d'avancement.

11. Les Etats membres devraient fournir aux usagers potentiels des informations sur l'efficacité des services et des procédures d'exécution, en établissant des indicateurs de performance par rapport à des objectifs définis précis et en indiquant la durée supposée des différentes procédures.

12. Chaque autorité devrait assurer une surveillance adéquate du processus d'exécution, en tenant compte de toute jurisprudence pertinente de la CEDH, et assumer la responsabilité de l'efficacité du service. Pour justifier son action, elle pourrait faire rapport sur sa gestion et prendre en compte les retours des parties concernées. Les rapports devraient permettre de vérifier que la décision a été exécutée ou, si elle ne l'a pas été, que de réels efforts ont été mis en œuvre dans un délai raisonnable, tout en respectant l'égalité des parties.

I. PREPARATION DE L'EXECUTION

1. Accessibilité des services d'exécution

1.1. Répartition des services d'exécution

13. La répartition géographique des agents d'exécution dans un pays devrait garantir la couverture la plus large possible pour les usagers potentiels. Au sein d'un même Etat membre, lorsque différentes autorités sont chargées d'intervenir dans différents domaines d'exécution (par ex. le juge chargé de l'exécution et les fonctionnaires du trésor), il importe de veiller à leurs répartitions respectives, tant géographique que par nature d'affaires. Chaque partie du territoire de la juridiction devrait disposer d'une couverture adéquate pour chaque type d'activité d'exécution.

14. Lorsque les agents d'exécution exercent leur profession sous forme libérale, les Etats membres devraient veiller à maintenir une concurrence suffisante entre eux et une compétence géographique clairement définie.

1.2. Langage utilisé

15. Des mesures devraient être prises pour s'assurer que les usagers sont en mesure de comprendre les processus d'exécution dans lesquelles ils sont impliqués, et, lorsque cela est possible, d'y participer sans

obligation de se faire représenter. A cet effet, les processus d'exécution et la législation devraient être rendus aussi clairs et compréhensibles que possible (en créant des versions de la législation dans une langue facile à comprendre, des manuels sur l'exécution, en réduisant le temps de contact entre les usagers et le tribunal, à la fois en personne et par correspondance, etc.).

1.3. Disponibilité des parties impliquées dans la procédure d'exécution

16. Toutes les parties susceptibles d'intervenir dans le processus d'exécution (police, experts, traducteurs, interprètes, autorités locales, assureurs de risques, experts en matière d'aide à l'enfance, etc.) devraient avoir un statut juridique suffisant pour aider l'agent d'exécution et devraient être disponibles rapidement, si leur aide est nécessaire aux fins de l'exécution d'une décision. Les travailleurs sociaux devraient être particulièrement disponibles lorsque des enfants ou d'autres personnes vulnérables sont concernées par la procédure d'exécution.

2. Informations aux parties et aux tiers

17. L'information du justifiable à l'occasion de l'exécution d'une décision de justice ou d'un titre exécutoire ou d'un acte authentique ou autre apparaît comme un élément essentiel du droit de l'exécution. L'information suffisante des usagers est un élément nécessaire d'un procès équitable, au sens de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

18. Des modèles standards pourraient être élaborés par les Etats membres aux fins d'information des usagers. Ces modèles pourraient concerner les différentes phases de l'exécution ainsi que les éventuelles possibilités et modalités de contestation de l'exécution. Ils pourraient avoir pour objet :

- d'informer le défendeur des conséquences de l'exécution (y compris le coût de l'exécution) et des coûts s'il ne se soumet pas à la décision le condamnant ;
- d'informer le défendeur des mesures d'exécution au fur et à mesure de leur réalisation à son encontre pour lui permettre, soit de s'y soumettre, soit, le cas échéant, de les contester ;
- de tenir le demandeur scrupuleusement informé de l'état de la procédure d'exécution ;
- d'informer les tiers afin, d'une part, que leurs droits soient respectés et, d'autre part, qu'ils soient en mesure de s'acquitter des éventuelles obligations qui leur incombent ou, en cas de non-respect, d'en mesurer les conséquences.

19. L'information devrait dans tous les cas encourager le défendeur à se soumettre volontairement à l'ordonnance d'exécution et prévoir une mise en garde, précisant qu'en cas de non-respect, des mesures d'exécution seront utilisées, et si besoin est, des frais supplémentaires seront appliqués.

20. Les agents d'exécution des Etats membres devraient pouvoir être chargés d'assurer un tel service. Dans ce but, les modalités relatives aux conditions de remise sécurisée des documents devraient être élaborées par les Etats membres.

21. Lorsque l'information fait naître des droits et des obligations, il est du devoir de l'agent d'exécution de veiller à ce que les justiciables soient suffisamment informés en temps utile.

22. Lorsque des biens du défendeur doivent être vendus aux enchères publiques à l'issue d'une procédure de saisie, les acquéreurs potentiels devraient en être informés au préalable par des moyens de communication efficaces permettant de garantir une diffusion rapide des informations au public le plus large possible, tout en préservant le droit à la vie privée du défendeur. Les Etats membres devraient proposer des normes minimales de diffusion tenant compte de la valeur estimée des biens et de leur date de vente.

3. Titre exécutoire : Définition et forme du titre

23. Le cadre législatif national devrait contenir une définition claire de ce qui constitue un titre exécutoire et des conditions de sa force exécutoire.

24. Les titres exécutoires devraient être rédigés de manière claire et compréhensible, ne laissant aucune possibilité d'interprétation erronée.

4. Les agents d'exécution

4.1. Qualifications requises

25. Pour la bonne administration de la justice, il est important que la qualité de l'exécution soit garantie. Les Etats membres ne devraient accréditer comme agents d'exécution que les candidats qui possèdent un niveau d'exigence et de formation à la hauteur de la complexité de leurs missions. Une formation professionnelle de haute qualité est importante pour l'administration de la justice et pour accroître la confiance des usagers dans leur système juridictionnel.

26. L'agent d'exécution devrait également être soumis à un système de formation professionnelle continue obligatoire.

27. Il est recommandé que des liens soient établis entre les institutions de formation nationales. Les Etats membres devraient veiller à ce que soit dispensé aux agents d'exécution un programme de cours approprié, et établir des normes minimales communes pour les formateurs dans les différents Etats membres³⁸.

28. La formation professionnelle initiale et continue pourrait inclure les sujets suivants :

- les principes et les objectifs de l'exécution ;
- le comportement professionnel et la déontologie de l'agent d'exécution ;
- les phases du processus d'exécution ;
- l'indication, la structure et le déroulement des mesures d'exécution ;
- le cadre juridique de l'exécution ;
- la part appropriée accordée aux jeux de rôle et aux exercices pratiques ;
- l'évaluation des connaissances des personnes formées ;
- l'exécution internationale des décisions de justice et d'autres titres exécutoires.

4.2. Organisation de la profession et statut de l'agent d'exécution

29. Dans un souci de bonne administration de la justice, il paraît souhaitable que la profession d'agent d'exécution soit organisée sous forme d'instance professionnelle représentant l'ensemble de la profession : la représentativité et la collecte des informations sont alors facilitées.

30. Au sein des Etats ayant mis en place des instances professionnelles d'agents d'exécution, l'adhésion des agents à l'organe représentatif devrait être obligatoire.

31. Le statut des agents d'exécution devrait être clairement défini par les Etats avec pour objectif d'offrir aux citoyens et aux acteurs économiques un professionnel de proximité indépendant, qualifié, responsable, disponible, motivé, et efficace.

32. Lorsque les agents d'exécution sont employés par l'Etat, ils devraient bénéficier de conditions de travail appropriées, des ressources matérielles adéquates et du personnel suffisant. Par exemple, ils devraient pouvoir travailler en ayant à leur disposition du matériel informatique opérationnel et moderne (ordinateurs, téléphones, télécopieurs, Internet, programmes informatiques dédiés et évolutifs) ainsi que des moyens de transport adaptés et en nombre suffisant pour assurer une efficacité optimale dans leur mission.

4.3. Droits et obligations

33. Les agents d'exécution définis par la loi du pays devraient avoir la responsabilité de la conduite des opérations d'exécution, dans le cadre de leurs compétences telles que définies par la loi. Les Etats membres devraient envisager la possibilité que les agents d'exécution soient seuls compétents pour :

- exécuter les décisions de justice et autres titres ou actes en forme exécutoire ;
- réaliser l'ensemble des procédures d'exécution prévues par la loi de l'Etat dans lequel ils exercent.

34. Les agents d'exécution devraient, le cas échéant, pouvoir également exercer des activités accessoires compatibles avec leur fonction, de nature à garantir et faire reconnaître les droits des

³⁸ La CEPEJ pourrait être chargée de créer un groupe de travail sur la formation en matière d'exécution, composé de praticiens, de formateurs et de représentants d'Etats membres ou d'organisations internationales.

justiciables et ayant pour objet l'accélération du processus judiciaire ou le désengorgement des tribunaux, tels :

- recouvrement de créances ;
- ventes aux enchères mobilières et immobilières publiques ou volontaires ;
- séquestres ;
- constats ;
- service des audiences près les juridictions ;
- conseils juridiques ;
- procédures de faillites ;
- missions confiées par le juge ;
- représentation des parties devant les juridictions ;
- rédaction des actes sous-seings privés ;
- enseignement.

35. Les agents d'exécution devraient être tenus d'exercer leur ministère toutes les fois qu'ils en sont légalement requis, sauf en cas d'empêchement ou pour cause de parenté ou d'alliance. Les agents d'exécution ne devraient pas pouvoir se rendre cessionnaires des droits litigieux ou des actions dans les affaires pour lesquelles ils doivent instrumenter.

36. Lorsqu'ils exercent leur profession sous forme libérale, les agents d'exécution devraient être tenus d'ouvrir un compte spécifique affecté et insaisissable, pour déposer les fonds perçus pour le compte de leurs clients. Ce compte devrait être ouvert à inspection. Ils devraient en outre être tenus de souscrire une assurance garantissant leur responsabilité professionnelle et civile. Les agents d'exécution devraient bénéficier d'une couverture sociale.

4.4. Rémunération

37. Un Etat qui emploie des agents d'exécution devrait veiller à ce qu'ils soient rémunérés de façon adéquate, en tenant compte en particulier de leur niveau de formation, de leur expérience et de la difficulté inhérente à la mission.

4.5. Déontologie et comportement professionnel

38. Les agents d'exécution devraient être soumis à des règles de déontologie et de conduite clairement établies, qui pourraient figurer dans des codes de conduite à leur intention. Ces codes de conduite devraient notamment contenir des normes de qualité concernant :

- l'information des usagers par l'agent d'exécution à propos de la procédure d'exécution (motifs de l'action, transparence et lisibilité des coûts, etc.)
- les modalités selon lesquelles l'information des justiciables doit être établie (rôle social de l'agent d'exécution, devoir de conseil, etc.)
- la déontologie de la profession (comportement, secret professionnel, éthique dans le choix des actions, etc.)
- la fluidité de l'exécution (prévisibilité et proportionnalité des coûts et des délais d'exécution, coopération entre les services d'exécution, etc.)
- la flexibilité des procédures (autonomie de l'agent d'exécution, etc.)

II. REALISATION DE L'EXÉCUTION

1. Informations relatives aux défendeurs et aux biens

1.1. Informations accessibles au demandeur

39. Afin de garantir le droit du demandeur à apporter l'aide nécessaire dans les procédures d'exécution, ce dernier devrait être habilité à avoir accès aux registres publics de manière à ce qu'ils puissent confirmer des informations essentielles au sujet du défendeur, telles que des informations permettant d'identifier le défendeur et le lieu où il se trouve à des fins d'exécution et les données accessibles par le biais de registres

publics (registres fonciers, registres des sociétés des tribunaux, etc.) sous réserve des législations nationales en matière de liberté d'information et de protection des données.

Les informations susmentionnées devraient être mises à la disposition du demandeur à réception d'une demande écrite à cet effet et de la production d'un justificatif d'intérêt suffisant (à savoir un jugement ou tout titre exécutoire).

1.2. Informations accessibles à l'agent d'exécution

40. Afin que l'agent d'exécution soit en mesure de prévoir les coûts d'exécution et d'assurer la proportionnalité de l'exécution au regard de ces coûts, l'Etat membre devrait lui permettre un accès rapide et de préférence direct aux informations patrimoniales du défendeur. Les Etats membres sont encouragés à envisager la possibilité de mettre ces informations à la disposition de l'agent d'exécution par Internet, si possible au moyen d'un accès sécurisé.

41. Afin d'éviter que les défendeurs ne se soustraient à l'exécution en déplaçant leurs biens, les Etats membres sont encouragés à établir une base de données unique provenant de sources multiples et à accès restreint sur les biens des débiteurs pouvant être saisis (droits de propriété d'un véhicule, droits immobiliers, créances à recouvrer, formulaires de déclaration d'impôts (tax returns, etc.)). Les Etats membres devraient doter la base de données d'un niveau de sécurité acceptable en prenant en compte les risques encourus. L'accès de l'agent d'exécution à la base de données devrait être limité aux données relatives à la procédure d'exécution pendante et être soumis à un contrôle approfondi. Les Etats membres devraient mettre à disposition des défendeurs des moyens de droit (effectifs) pour garantir que toute demande d'informations portant sur leurs biens personnels est justifiée.

42. La coopération entre les différents organes de l'Etat et les instances privées, à la condition que celle-ci respecte la réglementation sur la protection des données est essentielle pour permettre un accès rapide aux informations provenant de sources multiples sur les biens des défendeurs. Des protocoles et des procédures uniformes devraient être élaborés pour garantir, d'une part, une coopération interministérielle et, d'autre part, la coopération entre ces ministères et les services d'exécution

1.3. Le devoir d'informer

43. Tous les organes de l'Etat qui administrent des bases de données contenant des informations nécessaires pour une exécution efficace devraient avoir un devoir de communiquer ces informations à l'agent d'exécution, dans un délai défini dans la mesure où une telle communication est compatible avec la réglementation sur la protection des données.

1.4. Protection des données

44. Il est recommandé que la législation nationale en matière de protection des données à caractère personnel soit examinée à la loupe en vue de déterminer s'il convient de l'adapter en vue d'améliorer l'efficacité des procédures d'exécution.

45. Les agents d'exécution sont tenus de respecter la confidentialité des informations secrètes, confidentielles ou sensibles qui parviennent à leur attention dans le cadre de procédures d'exécution. S'ils manquent à ce devoir, des mesures de nature disciplinaires devraient être applicables, ainsi que des sanctions civiles et pénales.

1.5. Utilisation multiple des informations

46. Les Etats membres sont invités à envisager la possibilité d'autoriser les agents d'exécution à réutiliser des informations relatives aux biens d'un défendeur dans le cadre de procédures ultérieures auxquelles le même défendeur est partie. La réutilisation d'informations devrait cependant être soumise à un cadre juridique clair et précis (définition de délais stricts pour la rétention des données, etc.).

2. Coûts d'exécution

2.1. La réglementation des coûts

47. Chaque Etat membre est invité à mettre en place une réglementation concernant les frais d'exécution de façon à garantir un accès effectif à la justice, notamment par le biais de l'aide judiciaire ou de dispositifs les dispensant de régler les frais ou leur permettant de différer leur règlement, lorsque de tels frais

sont susceptibles de reposer sur les usagers. Les usagers devraient être protégés de façon à garantir qu'ils ne régleront que les frais fixés par la loi.

48. Lorsque coexistent au sein d'un même Etat des agents d'exécution exerçant sous un statut privé et d'autres exerçant sous un statut public, l'Etat devrait éviter toute discrimination de tarification entre agents d'exécution de statut différent mais de niveau de compétence égale.

49. Les Etats membres devraient introduire une procédure permettant aux usagers de contester les tarifs des agents d'exécution.

2.2. La transparence des coûts d'exécution

50. Lorsque les coûts d'exécution sont susceptibles de reposer sur l'utilisateur, les Etats membres devraient assurer du mieux possible l'accès de l'utilisateur aux informations concernant les coûts d'exécution (les frais d'exécution et les primes au résultat dues une fois la procédure d'exécution achevée). La tarification des actes de procédure devrait pouvoir être communiquée à l'utilisateur, non seulement par l'agent d'exécution mais aussi par les tribunaux, les associations de consommateurs, les codes de procédure ou par le biais des sites internet officiels des autorités judiciaires et professionnelles.

51. En raison de la mobilité croissante des usagers et des services en Europe, l'exécution internationale des décisions de justice est de plus en plus sollicitée. Il importe que la transparence des frais d'exécution dépasse le strict cadre interne : les Etats membres devraient convenir de mettre en place une base de données relative à la tarification des différents actes d'exécution les plus courants et mettre ces informations à disposition du plus grand nombre possible, afin de donner aux usagers des autres Etats membres un accès à la structure des charges de chaque pays³⁹.

2.3. Clarté et prévisibilité des frais d'exécution

52. Les frais d'exécution devraient revêtir un caractère d'ordre public. Les Etats membres sont invités à imposer l'indication du montant de chaque acte sur celui-ci et à prévoir des sanctions en cas de non-respect de cette obligation (invalidité des documents en cas de non-conformité aux exigences, etc.).

53. Lorsque la situation financière du défendeur est connue de l'agent d'exécution et qu'il recommande un processus d'exécution particulier, il devrait informer le demandeur du type d'action envisagé et des coûts qui pourraient en résulter au début de la procédure et à chaque phase de la procédure.

54. La lisibilité des frais est un facteur de transparence des coûts d'exécution. Pour être le plus lisible possible, le tarif d'une action devrait dépendre d'un nombre réduit de facteurs. Il devrait être énoncé dans la réglementation avec un souci de simplicité, de clarté et de concision.

55. Lorsqu'ils fixent les tarifs d'exécution, les Etats membres devraient échanger leurs expériences et réfléchir à la nécessité de prendre en compte certains facteurs, comme le montant de la créance, la situation d'urgence particulière et les difficultés supposées auxquelles l'agent d'exécution risque d'être confronté.

2.4. La pertinence de l'action

56. Une juste proportion devrait exister entre le coût final de l'exécution et le montant de la créance à recouvrer. Les Etats membres devraient faire tout leur possible pour garantir une procédure d'exécution effective pour tous les niveaux de créances, grandes ou petites.

57. Il appartient à l'agent d'exécution de prendre toutes les mesures raisonnables et nécessaires aux fins de l'exécution et de déterminer quelle est la mesure d'exécution la plus appropriée. Les frais manifestement non nécessaires ou abusifs devraient rester à la charge de l'agent d'exécution.

58. Les Etats membres qui accordent l'aide judiciaire devraient effectuer un contrôle des frais afin de ne pas faire supporter à la collectivité des coûts injustifiés.

59. Les agents d'exécution qui ont un devoir de conseil devraient éclairer le demandeur sur sa situation et sur la pertinence de l'action qu'il se propose d'accomplir.

³⁹ Sous l'égide du Conseil de l'Europe et éventuellement en collaboration avec d'autres organisations internationales, la CEPEJ pourrait être chargée de définir les données méritant d'être collectées.

2.5. La répartition des coûts d'exécution

60. La charge des frais d'exécution devrait être supportée par le défendeur dès lors que celui-ci est solvable, avec la possibilité que la charge de la prime au résultat (honoraires) soit supportée par le demandeur. En cas d'insolvabilité du défendeur, les frais devraient être reportés sur le demandeur.

61. Les frais des actions abusives ou fautives devraient être la charge des personnes ou des organes responsables de l'action abusive ou fautive.

2.6. Aide judiciaire

62. Aux fins de garantir l'accès à la justice, des dispositifs d'aide judiciaire, ou des dispositifs de financement alternatifs, devraient être proposés aux demandeurs qui ne peuvent pas régler les frais d'exécution (par un financement public ou une diminution des frais). Lorsque l'aide judiciaire est accordée, l'Etat peut, s'il l'estime approprié, se prévaloir de mécanismes lui permettant de recouvrer ses frais à partir des produits de l'exécution.

3. Délais et rapports

3.1. Délais pour les procédures d'exécution

3.1.1. Délais raisonnables et prévisibles

63. Les délais pour les procédures d'exécution devraient être raisonnables et les Etats membres ne devraient pas imposer de dates butoirs arbitraires pour l'achèvement de l'exécution.

64. L'Etat membre devrait fixer des critères clairs et précis concernant la nature raisonnable de la durée, qui peut varier selon la nature de l'affaire et le type d'action recherché.

65. Vu l'importance de la prévisibilité du délai d'exécution pour la sécurité juridique des usagers, les Etats membres devraient envisager la mise en place de bases statistiques accessibles aux usagers permettant de calculer la durée des différentes mesures d'exécution possibles. Les systèmes statistiques devraient permettre le calcul du délai moyen pour chaque mesure d'exécution possible selon la législation interne (saisie de salaire, saisie des avoirs bancaires, saisie du véhicule). La constitution de telles bases de données devrait s'effectuer en collaboration avec le corps des professionnels de l'exécution et devrait être mise à la disposition du public le plus large possible, dans le but de donner aux personnes des autres Etats membres un accès à la structure de la durée de la procédure dans chaque pays, de manière à pouvoir établir des comparaisons.

3.1.2. Facteurs d'une exécution fluide et rapide

66. Pendant la phase d'exécution des décisions, une communication rapide (par ex. par courriel) entre les tribunaux, les agents d'exécution et les usagers devrait être rendue possible.

67. Les Etats membres devraient veiller à ce que le cadre légal de l'exécution n'allonge pas inutilement les délais d'exécution. Les Etats membres sont invités notamment à prendre des mesures pour assouplir le cadre procédural de l'exécution, afin de doter l'agent d'exécution de l'autonomie nécessaire pour qu'il choisisse lui-même, sans autorisation préalable, l'action procédurale la plus adaptée aux particularités de l'affaire.

68. Les Etats membres devraient également veiller à ce que l'action en contestation des mesures d'exécution puisse être engagée par le défendeur dans un délai raisonnable, sans bloquer ou ralentir la procédure d'exécution de façon dilatoire ; par exemple, lorsqu'un défendeur souhaite faire appel d'une décision, un mécanisme devrait permettre d'assurer la protection du demandeur.

69. Les Etats membres devraient proposer une procédure d'exécution accélérée et d'urgence lorsqu'un retard pourrait entraîner un préjudice irréversible (affaires relevant de la compétence des tribunaux aux affaires familiales, affaires où le défendeur a pris la fuite, en cas d'expulsion, de détérioration des biens, etc.).

70. La priorité devrait toujours être de parvenir à un accord entre les parties afin de coordonner les délais d'exécution. Lorsque les parties conviennent ensemble d'un accord pour l'exécution, aucune procédure mise en place par l'Etat membre ne devrait empêcher ces accords de prendre effet.

71. Le fait qu'un défendeur se plaigne d'un comportement répréhensible de la part d'un agent d'exécution ne devrait pas entraver ou retarder le processus d'exécution, excepté en cas d'intervention de la justice. Les plaintes déposées contre l'agent d'exécution devraient être examinées simultanément aux procédures d'exécution.

3.2. Etablissement d'un rapport sur les procédures d'exécution

3.2.1. Etablissement d'un rapport sur chaque mesure d'exécution

72. Le défendeur devrait être informé de l'étendue de sa responsabilité pendant le mécanisme d'exécution.

3.2.2. Etablissement d'un rapport une fois la procédure d'exécution achevée

73. Lorsque le demandeur a été désintéressé, cette information devrait être communiquée au demandeur. Les Etats membres sont encouragés à établir des règles claires régissant l'obligation de faire rapport sur les procédures d'exécution pendantes et/ou achevées (par ex. au moyen d'un registre public dans lequel seraient consignés les résultats des mesures d'exécution à l'encontre de défendeurs individuels).

3.2.3. Normes européennes en matière d'information

74. Les Etats membres sont vivement encouragés à élaborer des normes de qualité européenne concernant les informations qui doivent être communiquées aux usagers et au public concernant les procédures d'exécution⁴⁰.

III. Supervision, contrôle et procédures disciplinaires

1. Contrôle qualité des procédures d'exécution

75. Afin d'effectuer un contrôle qualité des procédures d'exécution, chaque Etat membre devrait établir des normes/critères de qualité européens visant à évaluer chaque année, par le biais d'un système de contrôle indépendant et de visites d'inspection sur le terrain inopinées, l'efficacité des services d'exécution. Parmi ces normes devraient figurer :

- a. un cadre juridique clair des procédures d'exécution établissant les pouvoirs, les droits et les responsabilités des usagers et des tiers ;
- b. la rapidité, efficacité et le coût raisonnable des procédures ;
- c. le respect de tous les droits de l'homme (dignité humaine, mais sans priver le défendeur d'un minimum économique et sans ingérence disproportionnée avec les droits des tiers, etc.) ;
- d. le respect d'une procédure et de méthodes définies (à savoir la disponibilité des voies de recours pouvant être soumises à un tribunal au sens de l'article 6 de la CEDH) ;
- e. les processus devraient être accompagnés de pièces justificatives;
- f. la forme et le contenu des documents devraient être standardisés ;
- g. la collecte de donnée et la mise en place d'un système de statistiques national, en tenant compte, si possible, de la Grille d'évaluation de la CEPEJ et des indicateurs clé dans le domaine judiciaire définis par la CEPEJ ;
- h. les compétences des agents d'exécution ;
- i. les performances des agents d'exécution ;
- j. la procédure, tous les ans :
 - le nombre d'affaires pendantes ;
 - le nombre de nouvelles affaires ;
 - le nombre d'affaires exécutées ;
 - le taux d'exécution ;
 - le temps nécessaire pour achever l'exécution ;
 - Les taux de succès (recouvrement de créances, expulsions réussies, règlement de sommes en souffrance, etc.) ;

⁴⁰ Cf. la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205 – ouverte à la signature en juin 2009, mais pas encore entrée en vigueur).

- les services rendus pendant l'exécution (tentatives d'exécution, temps passé, ordonnances, etc.) ;
- les coûts d'exécution exposés et la manière dont ils sont couverts ;
- le nombre de plaintes et de recours par rapport au nombre d'affaires résolues.

76. Les données relatives à la performance devraient être basées sur des modèles représentatifs et publiées.

77. Ces critères d'évaluation pourraient être définis à un niveau européen, afin de renforcer la confiance entre les Etats membres, notamment compte tenu de la perspective d'une augmentation du nombre d'affaires d'exécution internationale⁴¹.

2. Supervision et contrôle des activités d'exécution

78. Les autorités chargées de la supervision et/ou du contrôle des agents d'exécution ont un rôle important à jouer dans la qualité des services d'exécution. Les Etats membres devraient veiller à ce que les activités d'exécution soient évaluées continuellement. Cette évaluation devrait être effectuée par un organisme externe aux autorités d'exécution (par exemple un organisme professionnel). Les autorités des Etats membres devraient définir clairement les procédures de contrôle devant être effectuées lors des inspections.

79. Concernant le contrôle de l'activité des agents d'exécution, les Etats membres devraient s'assurer que les modalités de celui-ci ne sont pas un obstacle à la fluidité de l'exécution.

3. Les procédures disciplinaires et les sanctions

80. Le non-respect des lois, des réglementations ou des règles de déontologie par les agents d'exécution, même en dehors du champ de leur activité professionnelle, devrait les exposer à des sanctions disciplinaires, sans préjudice de possibles sanctions civiles et pénales.

81. Les procédures disciplinaires devraient être conduites par une autorité indépendante. Les Etats membres devraient envisager la mise en place d'un système de filtrage préalable des affaires dilatoires.

82. Les sanctions devraient faire l'objet d'un catalogue précis mettant en évidence une graduation proportionnée à la gravité des faits. La radiation ne devrait concerner que les affaires les plus graves (le principe de proportionnalité entre le non-respect et la sanction devrait être appliqué).

⁴¹ Le Conseil de l'Europe, si possible en collaboration avec l'Union européenne, pourrait contribuer à ce travail.

GLOSSAIRE

Aux fins des présentes lignes directrices, les termes suivants doivent être entendus comme suit :

Exécution : Le fait de donner effet à des décisions de justice, ainsi qu'à d'autres titres exécutoires, qu'ils soient judiciaires ou non judiciaires, conformément à la loi qui oblige le défendeur à faire, à s'abstenir de faire ou à payer ce qui a été décidé (source : Recommandation Rec(2003)17 du Comité des Ministres aux Etats membres en matière d'exécution des décisions de justice).

Acteurs : Personnes indirectement impliquées dans la procédure d'exécution.

Affaire exécutée : Pour être exécutée, l'affaire doit avoir fait l'objet d'une action ayant pleinement désintéressé le demandeur (en matière civile).

Agent d'exécution : Désigne toute personne, qu'elle soit un agent public ou non, autorisée par l'Etat à mener une procédure d'exécution (source : Recommandation Rec(2003)17 du Comité des Ministres aux Etats membres en matière d'exécution des décisions de justice).

Contrôle de l'activité : Le contrôle de l'activité s'entend du contrôle de la régularité des actions menées par les agents d'exécution au regard de la loi. Il peut être effectué a priori (avant l'action de l'agent d'exécution) ou a posteriori (après l'action de l'agent d'exécution) par une autorité dite « sanctionnatrice » (voir Supervision de l'activité).

Coût d'exécution : Le coût de l'exécution se compose des frais d'exécution (= Frais d'exécution) ainsi que de l'éventuelle prime au résultat (= Honoraires) versée par le demandeur à l'agent d'exécution sous forme d'honoraires (voir Frais d'exécution et Honoraires).

Défendeur : La partie à l'encontre de laquelle l'exécution est recherchée (source : Recommandation Rec(2003)17 du Comité des Ministres aux Etats membres en matière d'exécution des décisions de justice). En matière civile, le défendeur est le plus souvent un débiteur, mais les deux termes ne sont pas synonymes (voir Demandeur).

Délai d'exécution : En théorie, délai d'attente ou d'action séparant le début et l'achèvement de la procédure d'exécution. Dans la pratique, il s'agira de la somme des délais nécessaires à l'accomplissement de toutes les actions réalisées par l'agent d'exécution.

Délai prévisible d'exécution : En théorie, délai porté à la connaissance de l'usager au terme duquel celui-ci devrait normalement voir s'achever la procédure d'exécution. Dans la pratique, ce délai se limitera souvent au délai nécessaire à l'accomplissement de la prochaine mesure d'exécution.

Demandeur : La partie recherchant l'exécution. En matière civile, le demandeur est le plus souvent un créancier, mais les deux termes ne sont pas synonymes car le demandeur peut tout aussi bien rechercher l'exécution d'une « obligation de faire » ou « de s'abstenir de faire ».

Flexibilité de l'exécution : Caractère du système d'exécution donnant à l'agent la capacité de choisir le cadre procédural le mieux adapté aux particularités de l'affaire. La flexibilité de l'exécution et l'autonomie de l'agent d'exécution sont étroitement liées (voir Fluidité de l'exécution).

Fluidité de l'exécution : Réalisation de l'exécution dans des délais raisonnables sans obstacle administratif, ni temps morts injustifié ; cette notion dépend non seulement de la célérité dans l'accomplissement des actions, mais également de la célérité entre les différentes actions. La flexibilité de l'exécution (voir ce terme) est donc un facteur de fluidité de l'exécution.

Frais d'exécution : Les frais de procédure proprement dits, c'est-à-dire la somme des montants de chaque action entreprise par l'agent d'exécution au cours de la même affaire (voir Coût d'exécution).

Honoraires : La prime au résultat offerte par le demandeur à l'agent d'exécution en cas de désintéressement. Les honoraires peuvent, selon les législations, être négociés, être préalablement fixés ou être interdits (voir Coût d'exécution).

Lisibilité des frais d'exécution : Les frais d'exécution doivent être énoncés avec un souci de simplicité, de clarté et de concision. La lisibilité est un indicateur de qualité de la transparence du Coût d'exécution (voir ce terme).

Pertinence à agir : La pertinence à agir est l'appréciation de l'opportunité d'engager une procédure d'exécution. Elle est appréciée différemment par le demandeur et l'agent d'exécution. Elle est un indicateur de qualité de la prévisibilité des frais d'exécution (voir ce terme).

Prévisibilité des frais d'exécution : En théorie, frais portés à la connaissance de l'utilisateur par l'agent d'exécution correspondant normalement aux frais de l'ensemble de la procédure d'exécution. Dans la pratique, cette prévisibilité se limitera souvent aux frais nécessaires à l'accomplissement de la prochaine mesure d'exécution. La prévisibilité des frais ne doit pas être confondue avec la transparence (voir ce terme).

Qualité (normes de ou standards de) : Critères quantitatifs ou qualitatifs permettant d'identifier et/ou de contrôler le respect des exigences minima d'une bonne exécution des décisions de justice.

Services d'exécution : Ensemble professionnel assumant la fonction d'exécution des décisions de justice.

Supervision de l'activité : La supervision de l'activité s'entend de la démarche au cours de laquelle des observations sont formulées à l'agent d'exécution par une autorité sur les modalités de son activité (problème d'emploi du temps, manque de courtoisie, etc.) ; il s'agit en quelque sorte d'un contrôle allégé, n'entrant pas dans l'examen précis d'une plainte, mais dont le but est d'assurer une bonne administration de la justice (voir Contrôle de l'activité).

Tiers : Ni le demandeur ni le défendeur dans la procédure d'exécution.

Transparence des frais d'exécution : Les informations relatives aux frais d'exécution doivent être 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).

Par ces lignes directrices, la CEPEJ s'adresse aux professionnels de la justice pour leur proposer des outils pratiques visant à améliorer les délais de procédure, la gestion du temps dans les tribunaux des États européens et plus généralement, la qualité du service offert aux usagers. Ces outils, qui concernent également l'accès à la justice, l'exécution des décisions de justice, l'e-justice, la médiation proposent ainsi des mesures contribuant à améliorer leur fonctionnement au quotidien des systèmes judiciaires européens.

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il compte 47 États membres, dont 28 sont également membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

