



Projet financé par  
l'Union européenne



# PROJET EUROMED JUSTICE III

COMPOSANTE I :  
Accès à la justice et aide judiciaire

GT 1.1

## MANUEL

« Manuel qui recense et décrit les  
approches et bonnes pratiques  
susceptibles d'améliorer l'accès à la  
justice et l'aide judiciaire »

Georges J. ASSAF  
Expert

Mis en oeuvre par :



Chef de file





Projet financé par  
l'Union européenne



**PROJET EUROMED JUSTICE III  
ENPI – EUROMED JUSTICE III  
2011/-269-912**

**Manuel qui recense et décrit les approches et bonnes  
pratiques susceptibles d'améliorer l'accès à la justice et  
l'aide judiciaire**

**Préparé par :**

**Georges J. Assaf  
Expert**

« Cette publication a été réalisée avec l'aide de l'Union européenne. Le contenu de cette publication n'engage que l'IEAP et ne peut en aucun cas être interprété comme reflétant le point de vue de l'Union européenne. »

## TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS ET REMERCIEMENTS	11
MÉTHODOLOGIE	14
INTRODUCTION	16
LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE	18
LA COOPÉRATION ENTRE LES MINISTÈRES DE LA JUSTICE ET LES BARREAUX, LA COORDINATION AVEC LES ONGS	19
L'ACCESSIBILITÉ À LA JUSTICE SOIT LA POSSIBILITÉ EFFECTIVE D'ESTER EN JUSTICE	19
L'ACCÈS À LA JUSTICE POUR LES MEMBRES DES GROUPES SOCIAUX DÉFAVORISÉS	20
L'ACCÈS À LA JUSTICE DANS L'INTÉRÊT PUBLIC: LE CONTENTIEUX COLLECTIF	20
<b>I. ACCÈS À LA JUSTICE ET AIDE JURIDICTIONNELLE</b>	<b>22</b>
<b>A. CADRE NORMATIF</b>	<b>22</b>
PRINCIPE À VALEUR CONSTITUTIONNELLE	22
Le droit d'accès à la justice sans discrimination devrait être considéré comme un principe à valeur constitutionnelle, quelle que soit la forme de la constitution y compris pour celles non-écrites.	22
LOI-CADRE D'ORGANISATION	22
Il est toujours préférable d'adopter un cadre juridique unique organisant l'AJJ, soit une loi-cadre couvrant tous les aspects de l'AJJ par rapport aux bénéficiaires, aux juridictions et aux opérateurs et dont les stipulations sont de nature à être applicables dans les divers contextes nationaux.	23
APPLICATION PRIORITAIRE DES NORMES INTERNATIONALES	23
Il est recommandé pour les avocats chargés de l'AJJ, d'invoquer en priorité les normes des conventions internationales applicables devant les tribunaux nationaux et, pour le législateur, d'harmoniser régulièrement la législation interne avec les conventions ratifiées par l'État, d'œuvrer à lever progressivement les réserves qui y sont portées et, de manière générale, de prendre en ligne de compte les standards internationaux éventuellement sans considération de ratification de conventions.	23
Il est souhaitable de faire régulièrement une analyse de la jurisprudence des tribunaux afin de détecter dans quelle mesure ceux-ci appliquent les termes des conventions internationales.	24
NON DISCRIMINATION ENTRE LES CATÉGORIES DE POPULATION	25
L'AJJ devrait être disponible pour toute personne présente sur le territoire du pays concerné sans discrimination entre les catégories de population selon le sexe, la religion, l'ethnie, la langue, la nationalité et autres situations et statuts, ni distinction, pour les étrangers entre résidence régulière et irrégulière, dans les conditions prévues par la loi.	25

PERSONNES MORALES DE DROIT PRIVÉ	26
L'octroi de l'AJJ aux personnes morales de droit privé devrait être disponible par référence à leur but non lucratif.	26
RESSORTISSANTS ETRANGERS	28
Le respect le plus étendu du principe de non-discrimination fondé sur les obligations internationales devrait être assuré sans préjudice d'organisation de cette aide selon la situation particulière de l'étranger et la nature de l'acte pouvant donner lieu à cette aide (résidents/non-résidents, en situation régulière/irrégulière, mineurs/adultes, demandeurs d'asile/ migrants économiques, nationaux/apatrides, au civil/au pénal, avec ou sans condition de réciprocité).	28
Un étranger en situation irrégulière doit avoir au minimum un droit à l'AJJ en ce qui concerne la procédure pouvant conduire à une décision d'expulsion.	28
La restriction concernant les étrangers en situation irrégulière ne doit pas être discriminatoire, c.a.d. établie sans raison objective, et ce, afin de respecter le principe d'équité.	28
Un minimum d'AJJ en matière pénale devrait être assuré pour les demandeurs d'asile ou réfugiés ainsi qu'en matière civile pour toute violation de droits fondamentaux.	28
<b>B. ORGANISATION DES PROCÉDURES</b>	29
ACCÈS À LA JUSTICE, AIDE JURIDIQUE et JURIDICTIONNELLE ET ASSISTANCE JURIDIQUE	30
L'assistance juridique en phase pré-contentieuse devrait faire partie intégrante de l'aide vue sous l'angle du service public de la justice.	30
PRINCIPE DE NON FRACTIONNEMENT	31
L'AJJ ne saurait être fractionnée et devrait couvrir de manière adéquate principalement les prestations d'avocat, d'expert et d'interprète intervenant dans la procédure judiciaire ainsi que tous les frais provoqués par la procédure contentieuse, celle de l'exécution des jugements et autres décisions exécutoires des tribunaux sauf à reporter les frais, en partie ou entièrement, au terme de cette procédure.	31
ACCOMPAGNEMENT DES BARREAUX	32
L'État devrait accompagner les barreaux à tous niveaux aux fins de consolider le système d'AJJ en vigueur et, pour cela assurer un minimum de ressources pour garantir l'efficacité et l'efficience du système soit une qualité en phase avec le coût du service dispensé.	32
EXPERTS JUDICIAIRES	33
Il faudrait désigner les experts parmi ceux agréés et payés par l'État sur les listes établies par discipline auprès des corps professionnels d'experts et dont les honoraires sont déterminés par accord préalable sur un barème unifié par catégorie d'affaires.	33
EXEMPTION ET REPORT DE PAIEMENT DE COÛTS JUDICIAIRES	34
Il est souhaitable d'exempter le demandeur d'aide judiciaire des coûts judiciaires en matières civile et pénale et alternativement le report de paiement, au vu d'un	

éventuel gain de cause ayant des incidences financières positives pour ledit demandeur.	35
<b>ORIENTATION JURIDIQUE</b>	35
L'État doit assurer un minimum d'orientation juridique pour les litiges qui ne nécessitent pas de représentation judiciaire.	36
<b>CRITÈRE ÉCONOMIQUE D'ÉLIGIBILITÉ</b>	36
Le critère économique d'éligibilité à l'aide juridique et judiciaire ne saurait simplement être tributaire de la situation d'indigence de la partie demanderesse, mais d'une situation d'incapacité économique à faire face aux coûts judiciaires, au vu du minimum requis pour satisfaire les besoins vitaux élémentaires.	36
<b>ORGANE COMPÉTENT POUR L'INSTRUCTION DE LA DEMANDE D'AIDE</b>	37
Le choix et l'organisation de l'organe compétent pour l'instruction de la demande d'aide juridique et juridictionnelle, qu'il soit de nature judiciaire, administrative ou professionnelle, en matière civile ou pénale, doit répondre avant tout au souci de raccourcir le délai de réponse à la demande par une prompte vérification des critères d'octroi.	37
<b>OCTROI D'AIDE TEMPORAIRE EN CAS D'URGENCE</b>	38
Il serait souhaitable pour parer à l'urgence qui caractériserait une demande d'aide juridique et juridictionnelle, en l'absence d'octroi de droit de cette aide, de prévoir un octroi à titre temporaire à charge pour le bénéficiaire de produire les documents justificatifs demandés dans un délai raisonnable sous peine de retrait de l'aide.	38
<b>EFFETS PROVISOIRES DE LA DEMANDE D'AIDE</b>	38
Une demande d'interruption de la procédure afin de présenter une requête pour l'octroi d'aide judiciaire, soit par radiation du rôle des audiences soit par renvoi d'audience, ne doit pas influencer sur le cours normal de cette procédure en considération de l'affaire jugée.	39
<b>REJET DE LA DEMANDE D'AIDE</b>	39
Un rejet de la demande d'aide judiciaire doit être toujours motivé et susceptible de révision dans de courts délais quelle que ce soit la nature administrative ou judiciaire de la décision de rejet.	39
<b>MÉCANISME D'AIDE AUPRÈS DES BARREAUX</b>	40
Il est recommandé de créer au sein des barreaux un mécanisme ayant des statuts propres qui en définissent le mandat et le fonctionnement sous la supervision du conseil de l'Ordre des avocats, et s'adossant à des avocats adéquatement compensés et formés dans les domaines qui présentent le plus d'acuité pour les justiciables, notamment ceux en situation précaire.	40
<b>MODÈLE FINANCIER AUX NIVEAUX CENTRAL ET DECENTRALISÉ</b>	41
En l'absence d'un modèle financier unique pour l'aide juridique et juridictionnelle, il est recommandé d'introduire une ligne budgétaire spéciale pour couvrir les frais de justice nécessaires pour l'assistance juridictionnelle qui serait dispensée par le biais de l'Ordre des avocats et à laquelle celui-ci contribuerait.	41
Il est recommandé aussi pour les municipalités ou les mairies d'en faire de même dans leurs circonscriptions respectives.	41

DISTINCTION ENTRE LES TÂCHES DE PRÉSIDENT DE JURIDICTION ET D'ADMINISTRATION; GESTION INTÉGRALE DES JURIDICTIONS	42
Les tâches respectives de président de juridiction et de directeur administrateur ne sauraient être confondues, ceci sans exclure le principe de la gestion intégrale menée conjointement par le juge et le directeur administratif de préférence lui-même un juge formé aux techniques modernes de gestion.	42
GESTION DES TRIBUNAUX ET DIALOGUE AVEC LES JUSTICIABLES ET LES ACTEURS DE LA JUSTICE	43
Une condition pour l'amélioration de la prestation des juridictions serait de conduire régulièrement un dialogue avec les justiciables et les acteurs du secteur de la justice par le biais de la diffusion d'information régulière sur l'efficacité, sur la charge de travail, sur les ressources des juridictions et, en corollaire, de prendre en considération l'opinion des usagers du service public de la justice.	43
<b>II. ACCÈS À LA JUSTICE, DURÉE DES PROCÉDURES JUDICIAIRES, RETARDS ET DÉLAIS</b>	46
<b>A. DURÉE ET DÉLAIS</b>	46
DÉTERMINATION DES DÉLAIS DES PROCÉDURES	46
Les délais, établis selon les diverses catégories de procédures et d'étapes de procédures, sont des outils organisationnels qui requièrent un consensus des parties concernées, intervenants et employés de l'institution judiciaire, afin de produire les résultats voulus. Ils doivent être respectés par les tribunaux auxquels revient l'initiative de leur mise en œuvre.	46
La collecte des données sur les étapes de procédure devrait être institutionnalisée dans le cadre d'un mécanisme destiné à l'analyse et l'ajustement périodiques du cours des procédures. Ceci est de nature à faciliter le diagnostic rapide des retards et l'atténuation des conséquences.	46
Une gestion appropriée des délais des procédures requiert un regroupement des affaires selon leur complexité et leur durée moyenne et, en conséquence, leur ventilation sur les filières adaptées.	46
L'adoption de formats standard avec un nombre limité de pages pour certaines catégories simples d'affaires permet de mieux respecter les délais et de se focaliser sur les points clés et le raisonnement figurant dans les décisions judiciaires ou les jugements	46
MÉCANISMES DE COORDINATION	47
Les acteurs du service public de la justice, toutes disciplines confondues, devraient être impliqués dans des mécanismes de coordination ayant pour but un meilleur accès à la justice pour les usagers. Il serait souhaitable à cet égard qu'une loi détermine les modalités d'implication dans ces mécanismes des différents acteurs concernés.	47
DURÉE DES PROCÉDURES	49
La durée optimale des procédures judiciaires telle que fixée par les textes devrait être respectée sans entorses, notamment en matière pénale, et contrôlée par les juridictions: ainsi la technique du calendrier préalable par accord des parties à l'incitation du juge. Dans cette perspective, des délais incitatifs, selon le type	

d'affaire, devraient remplacer les délais dont la violation n'est pas sanctionnée par les textes.	49
<b>CULTURE DE RESPECT DES DÉLAIS</b>	51
La culture de respect des délais devrait être promue par tous les acteurs du secteur de la justice comme un moyen d'améliorer la qualité de la justice et ce, tant au niveau des universités qu'à celui des instituts de formation à la magistrature et aux instituts de formation des avocats.	51
Les codes de déontologie sont par ailleurs des instruments complémentaires de promotion de cette culture.	51
<b>SANCTION DU NON-RESPECT DES DÉLAIS</b>	52
Il est recommandé de mettre en place des mécanismes techniques et administratifs ayant pour but de cerner les causes des retards dans les procédures afin de les prévenir, les sanctions ne pouvant être que secondaires et visant des manquements caractérisés.	52
<b>III. SIMPLIFICATION DES PROCÉDURES ET MODES ALTERNATIFS DE RÉOLUTION DES DIFFÉRENDS</b>	54
<b>A. MÉTHODES ET TECHNIQUES</b>	54
<b>DÉPLACEMENT DE COMPÉTENCES HORS DU CERCLE JUDICIAIRE</b>	54
Il serait souhaitable d'instituer, en fonction d'une stratégie établie à cet égard, un processus d'examen régulier des fonctions et des services qui peuvent être progressivement externalisés, c.a.d. placés hors de la sphère judiciaire.	54
<b>SPÉCIALISATION DES TRIBUNAUX ET DES JUGES</b>	54
La création des juridictions spécialisées et la formation de juges spécialisés sont souhaitables à condition de réguler la mobilité des juges en conséquence afin de ne pas vider la spécialisation de sa pertinence.	55
<b>STANDARDISATION DE SERVICES COMMUNS</b>	56
La standardisation de l'administration des procédures à travers des services communs est souhaitable pour la réduction des délais et des frais et pour l'amélioration du fonctionnement de la justice.	56
<b>ÉTUDES D'IMPACT</b>	57
Une bonne pratique serait de prévoir une étude d'impact en préliminaire à l'adoption ou à l'amendement de tout texte normatif relatif à l'organisation de tribunaux ou de procédures.	57
<b>RÉDUCTION DE LA CHARGE DE TRAVAIL</b>	58
Il serait souhaitable de mettre en place des juridictions nationales d'appoint, sans ressort territorial spécifique, avec pour fonction de réduire la charge de travail, devenue structurelle, de certaines juridictions selon les besoins qui se feraient jour.	58
L'affectation territoriale temporaire de juges d'appoint ou d'assistants judiciaires est par ailleurs souhaitable auprès des juridictions connaissant une forte charge de travail, de même que l'augmentation du nombre de juges avec une répartition conséquente des dossiers.	58

La réduction de la charge de travail des tribunaux devrait aussi découler de la réduction des activités extrajudiciaires des juges et pour cela faire obligation aux juges de déclarer ces activités dans un registre spécial.	59
<b>RATIONALISATION DE LA CHARGE DE TRAVAIL</b>	61
La rationalisation de la charge de travail des tribunaux devrait être généralisée par détermination d'un profil de charge de travail raisonnable par type de tribunal, par type d'affaires auprès des tribunaux, par étape de procédure.	61
<b>OUTILS DE FACILITATION DES PROCÉDURES POUR LES ACTEURS DE LA JUSTICE</b>	62
La mise en usage de manuels et formulaires portant sur des procédures spécifiques auprès des acteurs de la justice plus particulièrement les juges et les personnels des tribunaux, est une pratique qui devrait être systématisée.	62
<b>MÉTHODES ALTERNATIVES DE RÉGLEMENT DES DIFFÉRENDS</b>	63
Il est recommandé de développer un cadre juridique régissant la médiation et l'exécution des décisions, qui prévoit aussi la création et l'organisation d'un corps professionnel de médiateurs ayant statut d'auxiliaires de justice.	63
Il serait souhaitable de rendre obligatoire une session pré-contentieuse d'information sur la possibilité de résoudre un litige par voie de médiation.	63
La médiation devrait être envisagée en matière administrative pour les actes administratifs individuels à tout le moins.	64
<b>CHAMP D'APPLICATION DE LA MÉDIATION</b>	65
Des mesures d'encouragement au recours aux méthodes alternatives de résolution des différends devraient être décidées par les autorités compétentes nationales montrant les avantages relatifs tant à la protection des droits des parties aux différends qu'à l'économie de temps et de frais pour celles-ci.	65
Une loi organisant tous les aspects de la médiation en tous domaines serait souhaitable ou, à défaut, des dispositions spéciales dans les codes de procédure couvrant les matières tant civile que pénale et répondant aux standards internationaux.	66
Une loi transversale organisant la médiation devrait cependant tenir compte des spécificités de chaque branche du droit.	66
<b>PRATIQUE DE LA MEDIATION</b>	68
La profession de médiateur devrait être organisée par le législateur à l'instar des professions libérales notamment celles des professionnels du droit et comprendre une obligation de formation conformément à un curriculum agréé officiellement.	68
Une bonne pratique consisterait à introduire la médiation dans les curricula de la formation initiale et continue des professionnels du droit et auxiliaires de justice.	68
Les manquements aux obligations du médiateur pourraient ainsi être sanctionnés. L'organisation de la profession de médiateur ne devrait pas conduire à un excès de formalisme qui irait à l'encontre de la souplesse qui est exigée dans la médiation.	68

RECOURS À LA MÉDIATION COMME UNE PROCÉDURE SPÉCIFIQUE NON CONTENTIEUSE	70
La médiation devrait être possible à toute phase pré-contentieuse, contentieuse ou d'exécution de jugement du différend dès lors que les parties en conviennent et que le cadre normatif le permet.	70
PRINCIPES RÉGISSANT LA MÉDIATION	70
Il est impératif que le cadre normatif régissant le champ d'application de la médiation soit exhaustif et cohérent et qu'il rende clair le processus de la médiation ainsi que le rôle du médiateur.	71
<b>IV. ACCÈS À LA JUSTICE, AIDE JURIDICTIONNELLE ET GROUPES SOCIAUX DÉFAVORISÉS</b>	72
<b>A. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES</b>	72
<b>GROUPES VULNÉRABLES</b>	72
Il est recommandé de former des professionnels du droit spécialisés dans les questions particulières aux groupes vulnérables pour ce qui des conventions internationales applicables dans l'ordre juridique interne, qui régissent respectivement leurs droits.	72
Des lois spéciales aux divers groupes vulnérables sont souhaitables qui prennent en considération des modalités d'accès à la justice et à l'aide judiciaire propres à chaque groupe.	72
La création de réseaux nationaux d'information sur le droit et la promotion des moyens de communication électroniques pour cela, seraient de nature à faciliter l'accès à la justice des membres des groupes vulnérables en raison des risques importants de discrimination qui frappent ceux-ci.	72
Il est recommandé de créer au sein du ministère de la justice un mécanisme de coordination sur l'accès à la justice et l'aide juridictionnelle avec le barreau afin de lui faciliter la tâche de porter assistance efficace au plus grand nombre de membres de groupes vulnérables.	72
Il est recommandé de renforcer le partenariat entre les administrations publiques et les ONGs spécialisées dans l'accès à la justice aux membres de groupes vulnérables et de l'institutionnaliser par un cadre de concertation incluant les départements ministériels concernés.	72
<b>B. VICTIMES</b>	75
<b>SOUTIEN AUX VICTIMES</b>	75
Des efforts doivent être déployés de manière intégrée pour préserver l'intégrité physique et psychologique des victimes, plus particulièrement celles qui seraient entendues au procès, en vue d'éviter que l'accès à la justice n'aggrave les séquelles engendrées par l'infraction.	75
Des mécanismes particuliers de protection, dont la célérité dans l'accès à la justice et l'accompagnement dans les procédures, doivent être envisagés pour les victimes exposées à des risques d'infractions répétées tel que dans les domaines du crime organisé, et à des violences ou abus sexuels notamment en milieu familial.	75

MOYENS TECHNOLOGIQUES VISANT À LA PROTECTION DES VICTIMES	76
La vulnérabilité particulière des victimes exige de prendre des mesures strictes de protection en cas de participation aux procédures judiciaires publiques notamment l'exclusion de leur présence physique sur les lieux du procès ou aux audiences et pour cela prévoir l'usage de systèmes de vidéoconférence ou de circuit fermé de télévision, éventuellement amender les lois en vigueur afin de le permettre.	76
DROIT DES VICTIMES À L'INFORMATION	77
Il serait approprié de créer un système d'information sur tous les aspects des procédures pré-contentieuse et judiciaire impliquant les professionnels et les auxiliaires qualifiés de la justice de manière à familiariser la victime avec le déroulement de la procédure judiciaire en fonction des circonstances qui configurent sa vulnérabilité.	77
L'information préalable des victimes sur les moyens d'obtenir le soutien psychologique et matériel disponible en parallèle au déroulement des procédures judiciaires, de même que sur les conditions d'obtention d'une éventuelle indemnisation en rapport avec celles-ci, doit leur être effectivement accessible.	77
Il est recommandé de tenir une victime informée des risques qu'elle encourt du fait d'une décision judiciaire notamment celle de mise en liberté de l'auteur présumé de l'infraction	77
JUSTICE RÉPARATRICE	79
L'état insuffisant de la législation en matière de réparation aux victimes ne devrait pas faire obstacle à la prise de mesures ad hoc par les juges fondées sur L'esprit de la loi et sur les termes des conventions internationales en vigueur, une attention particulière devant être apportée à certaines catégories de victimes.	79
<b>C. FEMMES</b>	80
LÉGISLATION POUR LA PROTECTION DES FEMMES VICTIMES DE VIOLENCE	80
Il est recommandé que le cadre juridique législatif, réglementaire et autre soit entièrement révisé afin de prendre en compte la question du genre plus particulièrement la vulnérabilité des femmes.	80
L'éligibilité des femmes victimes de violence à l'aide juridique et judiciaire devrait être automatique sans considération de statut matrimonial, l'avocat nommé pour dispenser l'aide devant être qualifié pour ce type de procès.	81
POLITIQUES PUBLIQUES	82
L'accès à la justice et à l'aide juridictionnelle, plus particulièrement en ce qui concerne les femmes requiert une approche intégrée et pour cela l'adoption de politiques publiques qui favorisent cela.	82
De telles politiques publiques doivent se traduire par des changements au sein des structures publiques et par la formation de fonctionnaires afin de briser la résistance institutionnelle au changement.	82
L'élaboration de politiques publiques en la matière suppose la participation active des organisations de la société civile afin que leur traduction dans les faits ne soit pas frappée par la dispersion et les contradictions.	83

La coopération entre elles des diverses organisations professionnelles concernées, avocats et médecins notamment est souhaitable sur base d'une étude empirique marquant la gravité du phénomène de violence exercée à l'encontre des femmes.	83
Des lois exhaustives devraient être élaborées comportant des mécanismes incitatifs de recours plus particulièrement un accès automatique au conseil juridique et à l'aide judiciaire en amont et en aval des besoins exprimés par les femmes victimes de violence.	83
Il est recommandé de donner aux institutions nationales des droits de l'homme, là où elles existent, des fonctions quasi-judiciaires afin de saisir directement le parquet au nom de femmes victimes de violence qui s'adresseraient à l'institution.	83
Il serait souhaitable que les autorités locales, notamment municipales, soient impliquées dans la facilitation de l'accès à la justice et à l'aide juridictionnelle des femmes par la création de services d'accueil et d'orientation.	83
Il est recommandé qu'obligation soit faite aux professionnels médicaux et paramédicaux ainsi qu'aux fonctionnaires de signaler sans délai aux autorités publiques les faits de violence contre les femmes qu'ils viendraient à connaître de par leurs fonctions et à informer ces dernières des moyens de protection et de soutien disponibles, et ce, à peine de sanction.	83
<b>D. PERSONNES HANDICAPÉES</b>	<b>84</b>
<b>LÉGISLATION</b>	<b>84</b>
Il est recommandé aux états qui ne l'auraient pas fait de ratifier la convention des nations unies relative aux personnes handicapées, de créer les instances qu'elle prévoit et d'harmoniser la législation interne avec les termes de cette convention plus particulièrement ceux en rapport avec l'accès à la justice et à l'aide juridictionnelle.	84
Il est recommandé aux états de créer les conditions nécessaires pour garantir l'accessibilité des personnes handicapées aux bâtiments abritant les services judiciaires, et d'assurer les ressources nécessaires afin de pouvoir en bénéficier.	84
Il est recommandé pour les personnes souffrant d'handicap mental qui sont institutionnalisées de prévoir leur représentation judiciaire par voie de tutelle afin de garantir leurs droits.	84
Il serait approprié de prendre les dispositions législatives et autres pour conférer qualité aux instances nationales spécialisées ainsi qu'aux organisations de la société civile actives en ce domaine, afin de conduire des contentieux collectifs visant à assurer les droits des personnes handicapées.	84
<b>E. MINEURS</b>	<b>86</b>
Les organes du système de justice juvénile devraient appliquer des procédures simplifiées qui soient adaptées au développement évolutif des mineurs.	86
A cet égard, le mineur doit être écouté et comprendre le contenu et le but des procédures judiciaires, être garanti du respect de son image et de son intimité.	86

F. RÉFUGIÉS	88
Il est recommandé de porter une attention particulière à la demande de justice provenant des groupes de personnes réfugiées et demandeurs d'asile et ce, indépendamment de la ratification des conventions internationales y relatives.	88
Il serait souhaitable que la coopération internationale en matière de soutien aux réfugiés se concrétise par la fourniture d'assistance technique et financière afin de constituer des structures spécialisées propres à assurer l'accès à la justice des membres de ces groupes.	88
<b>DOCUMENTS PRINCIPAUX DE REFERENCE</b>	91
Nations Unies	91
Conférence de La Haye	91
Union Européenne	91
Conseil de l'Europe (COE)	93

## AVANT-PROPOS ET REMERCIEMENTS

Dans les pages qui suivent, le lecteur trouvera une description des bonnes pratiques, un résumé descriptif des débats qui ont permis d'identifier ces bonnes pratiques, et un bref commentaire final de l'auteur.

Il y a lieu de signaler que la caractéristique qui nous semble la plus remarquable dans ce travail est que les bonnes pratiques décrites dans ce manuel reflètent le consensus qui a pu être constaté lors des débats parmi les participants lors des réunions préparatoires relatives à chacun des thèmes abordés.

Il ne s'agit pas de bonnes pratiques conçues de manière abstraite, en marge de toute autre considération; il ne s'agit pas non plus de pratiques idéales que l'on pourrait imaginer dans un scénario abstrait ou utopique, et elles ne prétendent pas non plus être exhaustives. Il s'agit plutôt de pratiques qui correspondent au degré d'accord atteint lors des réunions et débats avec les délégations des pays qui ont participé à chaque réunion.

Ces bonnes pratiques reflètent ce que les délégations des pays qui ont pris part aux sessions de travail estiment être utile car adapté aux contextes respectifs desdits pays, y compris le contexte juridique et institutionnel. Ces bonnes pratiques correspondent aussi à l'évolution prévisible dans les années à venir et peuvent être mises en œuvre en termes techniques et avec des marges réalistes, à court et moyen terme, même si elles n'ont pas de caractère contraignant.

Il s'agit de bonnes pratiques issues de débats en rapport avec le contexte régional dans lequel elles ont été adoptées. Certains pays ont déjà mis en œuvre en tout ou en partie ce que les bonnes pratiques recommandent ou reflètent, mais leur adoption vient renforcer cette tendance et en exprime toute la valeur.

Les bonnes pratiques qui ont été recensées et les informations qui ont été recueillies dans le résumé des débats, nous offrent en outre un instantané de la situation et des principaux traits des thèmes traités.

Les débats, qui sont résumés après la description de chaque groupe de bonnes pratiques, offrent non seulement des informations condensées qui sont à notre avis intéressantes, voire très intéressantes, mais laissent aussi entrevoir les points forts et les faiblesses du thème traité ainsi que la situation dans la région. Dans certains cas, ils permettent de voir les domaines où les avancées peuvent être plus complexes ou lentes, et ceux où elles peuvent être plus faciles et plus rapides.

Par ailleurs, elles permettent aussi, en termes juridiques, de se faire une idée de certains succès concrets et de signaler les vides et lacunes par rapport à ce que l'on pourrait considérer comme un standard qu'il est souhaitable de partager entre l'UE et les pays bénéficiaires du projet.

Pour arriver à ce but, un questionnaire a été élaboré au préalable. Ces questions ainsi que la documentation de référence de chaque réunion, ont été remises à l'avance aux participants afin de leur permettre de mieux se préparer pour les débats. Ce groupe de travail a tenu 5 sessions, chacune d'une durée de trois jours.

Tous les pays bénéficiaires ont été invités à participer aux sessions et chacun d'eux a été invité à déléguer trois experts désignés au préalable par le Coordinateur

national dans chaque pays. Tous les pays bénéficiaires n'ont pas participé à toutes les réunions, et cela pour différentes raisons. Nous nous sommes efforcés de faire en sorte que les participants de chaque pays soient les mêmes lors de chaque réunion ou au moins qu'il y ait une certaine continuité au niveau de la composition de la délégation.

Lors de chaque session, différents thèmes ont été abordés conformément à la programmation du projet, et les agendas des sessions ont été élaborés par l'équipe chargée de la mise en œuvre du projet en coordination avec l'expert auteur du manuel, et soumis à chaque fois à l'accord préalable d'EuropeAid. Ainsi, l'expert a pu recueillir les informations qui lui ont permis de décrire l'essentiel des débats et formuler les bonnes pratiques en fonction du niveau de consensus observé dans chaque cas. L'expert a ainsi préparé au terme de chaque session une ébauche du travail réalisé, fondée sur les avis et idées des participants, et a formulé et proposé aux participants des bonnes pratiques y relatives. L'ébauche de rapport de session a par la suite été soumise aux pays bénéficiaires à des fins d'information et de vérification et, le cas échéant, pour que cette ébauche puisse être modifiée ou validée lors de la session suivante du groupe de travail. Cette manière cumulative de procéder a permis d'engranger de nouveaux progrès à chaque session et d'arriver à la version définitive du Manuel au terme de la cinquième session de travail.

Celle-ci a été envoyée une nouvelle fois aux pays concernés afin que ces pays puissent, par le biais de leur coordinateur national et avec l'appui des experts participants, valider les résultats ainsi atteints. Leurs ultimes ajouts ou modifications de leurs contributions dans le délai imparti, ont été inclus dans la version finale du manuel.

Le présent document est donc le résultat d'un travail détaillé de l'expert auteur de ce manuel, réalisé en équipe, et dont les protagonistes sont tous les participants qui ont pris part aux différentes activités d'élaboration du manuel. Sans leurs efforts et leur engagement, ce manuel n'aurait pu voir le jour.

Nous tenons également à témoigner notre reconnaissance à M. Georges J. Assaf, Expert principal à court terme, pour son expertise, sa collaboration, son attitude, son professionnalisme et son travail technique précieux. Il a préparé avant chaque réunion les questions à débattre avec l'assistance de l'équipe technique du Projet EuroMed Justice III et la collaboration précieuse et essentielle des experts et représentants des pays partenaires du Voisinage Sud qui ont été associés à l'élaboration du manuel en coordination avec leur coordinateur national.

Enfin, nous tenons à remercier très chaleureusement tous les experts des pays partenaires du Voisinage Sud qui ont collaboré aux différentes réunions et ont livré une contribution importante aux différentes discussions. Il va sans dire que, sans leur soutien précieux, leur engagement profond et leurs efforts continus, il aurait été impossible de réaliser ce manuel.

Andrés Salcedo Velasco,  
Chef d'équipe du Projet Euromed Justice III

José María Fernández Villalobos,  
Responsable de formation du Projet Euromed Justice III

Dania Samoul,  
Coordinatrice du Projet Euromed Justice III

## REMERCIEMENTS

L'Auteur souhaite exprimer ses remerciements pour le soutien indéfectible qui lui a été apporté afin de mener à bien sa tâche par toute l'équipe du Projet, notamment Andrés Salcedo Velasco et José Maria Fernandez Villalobos, Dania Samoul et Diana Galisteo ainsi qu'Isabelle Vandenplas et l'équipe de la traduction. Ils ont tous, chacun à sa manière, amené leur brin de paille au boisseau.

Georges J. Assaf

## METHODOLOGIE

**Les objectifs** du présent manuel sont:

1. D'identifier de bonnes pratiques destinées à améliorer l'accès à la justice et à l'aide juridique et juridictionnelle.
2. D'examiner plus particulièrement les besoins en la matière des groupes sociaux défavorisés.
3. De consigner les bonnes pratiques sous forme d'outil à l'usage des acteurs du système juridique et judiciaire permettant une amélioration effective de l'accès à la justice.

**Les contributeurs** à l'élaboration du présent manuel ont été choisis par leurs gouvernements respectifs, ceux de la République Démocratique et Populaire d'Algérie, de la République Arabe d'Egypte, de l'Etat d'Israël, du Royaume Hachémite de Jordanie, du Royaume du Maroc, de la République Libanaise, de la Palestine, de la République de Tunisie, à l'exclusion de la Libye et de la République Arabe Syrienne dont la participation au projet avait été suspendue.

En conformité avec les termes de référence du projet, la méthodologie retenue pour l'élaboration de ce manuel prend appui sur l'exploration de l'expérience des pays ci-dessus mentionnés, inclus dans le projet EUROMED JUSTICE III, dans le domaine de l'accès à la justice et de l'aide juridique et judiciaire, selon les points traités par les participants lors des **cinq sessions de travail consacrés à l'élaboration de ce manuel, tenues successivement à Paris, Marseille, Sofia, La Haye et Sofia en clôture en 2012 et 2013** et que nous regroupons ainsi que suit:

Examen du cadre juridique (cadre en vigueur et projets de réforme en cours d'élaboration notamment en ce qui concerne l'existence d'une politique de gestion procédurale des affaires, de gestion de la charge ou volume des affaires et de ventilation préliminaire de cette charge afin d'aiguiller certaines d'entre elles vers des méthodes alternatives de règlement par conciliation ou médiation, l'utilisation de moyens informatiques de traitement des dossiers et d'administration des tribunaux la détermination de délais raisonnables, de mécanismes visant à faire respecter ces délais, de la collecte des données permettant de mesurer la performance des tribunaux etc...) et de la pratique en matière d'AJJ dans les pays bénéficiaires du Projet inclus dans la politique de voisinage de l'Union européenne par comparaison avec les standards développés dans le cadre CEPEJ.

Examen d'éventuelles initiatives des OSC dans ce domaine (bénéficiaires, modalités d'exécution y compris coopération avec les autorités gouvernementales et les corps professionnels, durabilité, les aspects d'amélioration à l'accès à la justice qu'elles apportent)

Examen des besoins des usagers du service public de la justice, étendue et nature des besoins dans les phases pré-judiciaire et judiciaire y compris la phase d'exécution des jugements, obstacles les plus communément rencontrés notamment la lenteur des procédures, retards, la non-disponibilité de conseil juridique pour les plus défavorisés du point de vue social, économique ou autre, l'absence d'information sur les procédures judiciaires auxquelles recourir

Examen des besoins des professionnels des métiers du droit (juges et avocats notamment mais aussi experts judiciaires, notaires et huissiers, personnels des greffes) afin de mener au mieux leur tâche, du degré de coopération entre les parties concernées (ministère de la Justice, pouvoir judiciaire à travers le CSM, barreaux et autres corps professionnels concernés).

Mesure du degré actuel de mise en œuvre des bonnes pratiques identifiées dans le processus participatif d'élaboration du présent manuel de bonnes pratiques, dans les pays partenaires au Projet EUROMED JUSTICE III concernés, notamment au regard des recommandations du CEPEJ et possible amélioration en conséquence de l'accès à la justice à travers des recommandations émises sous forme de bonnes pratiques.

**Les difficultés d'application de la méthodologie** adoptée se sont traduites par:

- la mobilité dans la composition de certaines délégations, compensée à certains égards par la présence du chef de délégation à toutes les sessions
- la participation sporadique – de certains pays concernés aux sessions,
- la faible participation de professionnels des métiers du droit autres que les juges, et l'absence totale d'autres acteurs de la justice dans le domaine traité et auxquels ce manuel est aussi destiné
- l'absence de temps suffisant pour couvrir tous les points suscités et en conséquence les choix prioritaires qui sont reflétés par les sujets traités dans ce manuel.

La difficulté trouvée à évacuer les contradictions éventuelles et de synthétiser les discussions sans que cela ne soit une simple compilation

**La présentation du manuel** est simplifiée et se décline successivement sous:

- l'identification d'un sujet,
- la formulation d'une ou de plusieurs bonnes pratiques y relatives,
- une synthèse des discussions qui ont permis de dégager de manière consensuelle entre eux de bonnes pratiques jugées adéquates au vu de l'état d'avancement du cadre juridique dans leurs pays respectifs
- les commentaires complémentaires de l'auteur sur le sujet traité

Il convient de noter que le contenu du manuel a été soumis x participants afin de vérification de leurs contributions respectives par souci de fidélité aux idées et informations exprimées dans leur contexte

**Les documents de référence** en annexe du présent manuel couvrent divers aspects de l'accès à la justice que l'utilisateur de ce manuel peut explorer de manière exhaustive. Ils diffèrent par nature des références qui servent à guider le lecteur d'une étude, en raison notamment de la différence de nature entre une étude et un manuel de bonnes pratiques. L'accès à la justice est en effet un vaste domaine qui comporte des aspects très variés ce qui rendrait inopérantes des notes de bas de page nécessairement limitées.

## INTRODUCTION

La série suivante de questionnements sur les divers aspects de l'accès à la justice et l'aide juridictionnelle présentés sous cinq libellés, est une manière d'introduire la méthodologie utilisée pour la réalisation du présent manuel, sans pour autant que ces questionnements n'en annoncent exactement la structure et le contenu mais plutôt la substance. Le but est de donner une idée globale du sujet et de l'articulation de bonnes pratiques aux divers aspects de l'accès à la justice et à l'aide juridique et judiciaire.

Celles qui font l'objet du présent manuel ont été détaillées par un groupe de professionnels du droit de pays partenaires du voisinage sud de la Méditerranée délégués à titre officiel par les ministères de la justice de leur pays respectifs, au cours de cinq sessions d'une durée de trois jours qui ont fourni la substance du manuel.

Les cinq titres proposés dans cette introduction sont les suivants:

1. Le cadre juridique et institutionnel de l'aide juridictionnelle
2. La coopération entre les ministères de la justice et les barreaux, la coordination avec les ONGs
3. L'accessibilité à la justice soit la possibilité effective d'ester en justice
4. L'aide juridique et judiciaire aux membres des groupes sociaux défavorisés
5. L'accès à la justice dans l'intérêt public: le contentieux collectif

Au-delà de la facilitation des recours judiciaires aux justiciables et la garantie d'une représentation devant les tribunaux, l'accès à la justice prend racine dans un cadre légal qui doit être adéquat et dans des solutions justes aux litiges que tranchent les tribunaux.

La variété des systèmes juridiques et judiciaires en vigueur dans les pays partenaires du voisinage sud de la Méditerranée ne fait pas réellement obstacle à une analyse globale du cadre d'accès à la justice, lequel est régi par des principes de droit et par nombre de textes nationaux et internationaux plus particulièrement les normes obligatoires du Pacte international sur les droits civils et politiques (égalité devant la loi, présomption d'innocence, garanties contre l'arrestation arbitraire, le droit à un procès équitable et public conduit par une juridiction compétente, indépendante et impartiale établie par la loi), obligatoires en raison de la ratification dudit Pacte par les pays auxquels est destiné ce manuel, celles énoncées par les Principes de base sur l'indépendance des juges (indépendance garantie par la loi, prohibition de toute interférence dans le processus judiciaire, ressources suffisantes pour le service public de la justice, principes régissant la sélection, la formation et les règles de fonctionnement et de discipline, procédure équitable et respectueuse des droits des parties), les Principes de base sur le rôle des avocats (procédures efficaces et mécanismes adéquats pour l'égalité d'accès à un avocat, ressources suffisantes pour assurer les services d'aide juridictionnelle aux indigents et autres personnes en situation de précarité, liberté de former ou de s'affilier à des organismes professionnels et pour ces derniers, coopérer avec les gouvernements en ce qui concerne les services que rendent ces professionnels), les Principes de base sur le rôle des procureurs (cerner les responsabilités des procureurs en ce qui concerne la protection de la dignité et des droits humains et assurer une procédure équitable, la stricte séparation des fonctions judiciaires de celles du Parquet), le Code de conduite des agents en charge de l'exécution de la loi (respect des droits humains et assistance à toutes personnes en besoin d'aide urgente), les Principes de base pour le traitement des prisonniers (prohibition de la discrimination, respect des droits humains ainsi que dans

les conventions internationales, réintégration des ex-prisonniers dans la société dans les meilleures conditions possibles eu égard aux droits des victimes).

D'autre part un travail particulièrement important a été accompli au cours de la dernière décennie par le **Conseil de l'Europe, Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)** pour dégager des principes et des recommandations précises portant sur les multiples aspects de l'accès à la justice

**Les références, internationales et régionales plus particulièrement européennes,** énumérées sous la rubrique « Références principales » en annexe du présent manuel, rendent compte de la somme de travail accomplie à ce jour.

Elles permettent au lecteur de s'en inspirer pour mieux comprendre les sources et les ramifications des bonnes pratiques qui ont été dégagées par consensus au sein du groupe de travail susmentionné.

Accompagnés par des communications de spécialistes sur diverses questions relatives à l'objet de leurs réunions, les participants aux sessions de travail dont a résulté le présent manuel ont été amenés à travers leurs discussions à prendre la mesure des besoins accrus qui se font jour dans leurs pays respectifs plus particulièrement en raison des bouleversements politiques dans cette région et d'en tenir compte dans leur travail.

Cette analyse se doit d'être une entrée en la matière qui permet de cerner d'une part les moyens d'accès à la justice et d'autre part les obstacles qui y mettent un frein ou simplement les exclut, le tout étant de garantir l'égalité entre les personnes pour accéder à la justice, quel que soit leur statut juridique (ceci est particulièrement important en ce qui concerne les migrants illégaux, les réfugiés et les demandeurs d'asile) ou social (soit les groupes de personnes défavorisées en raison du sexe, de la religion, des revenus, du déplacement qui les a frappés du fait de conflits, etc...).

Parmi les obstacles à l'accès à la justice, ceux qui:

- d'une part, tiennent aux **coûts élevés des frais de justice** (frais de procédure, expertise judiciaire, honoraires d'avocats), de **textes surannés ou défectueux** (notamment ceux qui régissent l'organisation de la justice et la procédure judiciaire), **d'absence de statistiques, d'absence de mécanisation des tribunaux** ou de la **formation insuffisante des personnels,**
- et, d'autre part, au **défaut d'information** des justiciables sur leurs droits, et, pour ceux suffisamment informés, au **défaut de moyens matériels** pour accéder à la justice.

Ces obstacles ont pour corollaire les efforts que déploient les États partenaires du voisinage sud de la Méditerranée pour réformer le secteur de la justice appuyés en cela par l'Union européenne, le présent manuel constituant un exemple des fruits de cette coopération.

**La question de l'accès à la justice est inhérente à la réforme de la justice.** L'aide juridictionnelle est un moyen de garantir l'égalité entre justiciables et aussi de faire face à une demande croissante de justice.

Les **bonnes pratiques** concernant l'accès à la justice sont celles-là mêmes provenant de l'objectif de rendre la justice de manière indépendante, impartiale, diligente, efficace et efficiente (au moindre coût et à meilleure qualité).

Ces mêmes paramètres, pour l'essentiel, valent pour l'aide juridictionnelle (soit le conseil juridique et la représentation judiciaire). Celle-ci peut-elle influencer sur la justice ?

Les questions qui sont sommairement évoquées ci-dessous ne sont pas exhaustives en ce sens qu'elles constituent un **simple cadre à partir duquel développer de « bonnes pratiques » soit des réponses génériques pertinentes** aux questionnements évoqués, lesquelles réponses font la substance de ce manuel comme d'un « document de référence » sur l'accès à la justice et à l'aide juridictionnelle.

Il reste que **l'aide juridictionnelle qui permet l'accès à la justice aux plus défavorisés reste tributaire de la qualité de la justice** (procédure simplifiée, coût raisonnable, rapidité, jugements bien motivés, exécution des jugements etc...), à laquelle les justiciables, en certaines instances, préfèrent des mécanismes conciliatoires, éventuellement traditionnels.

Ces **méthodes alternatives de règlement des différends** ont leurs propres inconvénients lesquels peuvent aller même à l'encontre du but d'accès à la justice notamment lorsqu'ils appliquent des coutumes ancrées dans la discrimination des femmes.

La médiation organisée par la loi et encadrée par un corps de spécialistes serait à même de combler les lacunes dans ce domaine.

## LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Les textes législatifs et réglementaires qui régissent cette aide et les conditions pour en bénéficier dans certains pays de la région ne répondent que partiellement aux standards internationaux en la matière.

Les questions ci-dessous ont été posées dans les sessions de travail et préfigurent les bonnes pratiques qui ont été dégagées en conséquence.

Quel montant est-il consacré par l'État à l'aide juridictionnelle ou à l'aide judiciaire, fait-il l'objet d'une ligne budgétaire dans le budget du ministère de la justice ? Quels en sont les critères ?

Quel champ d'application pour l'aide juridictionnelle ? Est-elle disponible pour les méthodes alternatives de règlement des différends, plus particulièrement la médiation ?

Est-elle disponible pour les étrangers en situation régulière sans condition de réciprocité, pour les étrangers en situation irrégulière et pour les demandeurs d'asile ? A quelles conditions ?

Quel rôle pour le barreau dans ce processus ? Celui-ci dispose-t-il d'un mécanisme propre pour l'aide juridictionnelle ? Quelle formation pour les avocats ? Quel financement et quel domaine (civil et pénal) ?

Quelle application des normes internationales en matière d'accès à la justice, notamment celles qui lient l'État ayant ratifié le Pacte international sur les droits civils et politiques ?

Quelle application des conventions internationales des droits de l'homme ratifiées par l'État ? Celles-ci sont-elles directement applicables devant le juge national ? Quel usage en font les avocats en charge de l'aide judiciaire ? Quelle formation pour cela ?

Quel est le degré de respect par les tribunaux des textes qui prévoient la représentation judiciaire ? Dans le cas de respect, celui-ci est-il purement formel, pour les besoins de la procédure, sans impact réel sur les droits de la défense ?

### **LA COOPÉRATION ENTRE LES MINISTÈRES DE LA JUSTICE ET LES BARREAUX, LA COORDINATION AVEC LES ONGS**

Quelle est la nature de cette coopération ? Est-elle informelle ? Permanente ? Occasionnelle ?  
Quel en est le contenu ?  
Quel impact sur le fonctionnement des tribunaux, la célérité, la bonne gestion des dossiers etc.

### **L'ACCESSIBILITÉ À LA JUSTICE SOIT LA POSSIBILITÉ EFFECTIVE D'ESTER EN JUSTICE**

Le cadre et les moyens sont-ils suffisamment opérationnels ?

Pourquoi autant de personnes disposant de moyens pour ester en justice que de personnes n'en disposant pas évitent d'y recourir ?

Au-delà de la commission d'office d'avocats pour l'aide judiciaire en matière pénale, y-a-t-il aide juridictionnelle en matière civile ou administrative ? A quelles conditions d'éligibilité ? Quelle distinction entre les actions individuelles et les actions collectives ? Quelles priorités pour les unes et pour les autres ? Quelles restrictions ?

Quel accès à l'expertise judiciaire ? Aux services de traducteurs assermentés, d'interprètes ?

Quelle information est-elle disponible pour les justiciables sur l'accès à la justice de manière générale, sur l'aide juridictionnelle en particulier, sur les méthodes alternatives de règlement des différends ? Des guichets d'information sont-ils mis à la disposition du public dans les palais de justice ? Comment toucher les personnes handicapées ou analphabètes ? les médias sont-ils mis à contribution ? Quelle stratégie pour renseigner le plus grand nombre possible de justiciables défavorisés sur leur droit d'accès à la justice ?

Quel contrôle de la qualité du travail des avocats en charge de l'aide juridictionnelle ? Quelles compétences juridiques, linguistiques et culturelles ? De nombreux procès sont complexes et exigent une compétence particulière et une grande expérience. Les avocats qui agissent pro bono ont souvent une compétence et une expérience limitées. La qualité de la prestation demandée peut s'en ressentir sans pour autant qu'il n'y ait de mécanisme de suivi des cas qui leurs sont confiés.

Quel rôle pour les para-juristes ? Quel domaine d'intervention ? Quelle acceptation par les avocats d'un tel rôle ? Ceux-ci sont en général réticents à voir cette intrusion dans

leur champ de travail. C'est d'autant plus un problème que bien souvent l'aide juridictionnelle n'aboutit pas à une procédure judiciaire.

## L'ACCÈS À LA JUSTICE POUR LES MEMBRES DES GROUPES SOCIAUX DÉFAVORISÉS

La plupart des catégories défavorisées (femmes, enfants, réfugiés, personnes souffrant d'un handicap, minorités ethniques et religieuses, raciales ou sociales, migrants, prisonniers, pauvres notamment) font l'objet de textes conventionnels internationaux. D'autres catégories bien qu'identifiées par de nombreux textes ne font pas encore l'objet de convention particulière (c'est le cas des déplacés internes). L'importance de la ratification par l'État des conventions relatives à ces groupes est capitale pour l'accès à la justice des personnes concernées. Les réserves apportées lors de la ratification ne sauraient à cet égard rendre inopérant ce droit. La levée de ces réserves partiellement ou totalement doit toujours être un objectif que poursuivent les acteurs de la justice plus particulièrement les barreaux et les OSCs

Les Institutions nationales des droits de l'homme jouent par ailleurs un rôle important pour l'accès à la justice des membres des groupes sociaux défavorisés notamment lorsqu'elles jouissent de fonctions quasi-judiciaires, les fonctions de conciliation revêtant aussi de l'importance pour le traitement des plaintes qui leur parviennent des justiciables. Leur rôle dans le domaine de l'information est de même important pour l'accès au droit et pour orienter les demandeurs d'aide juridique et judiciaire.

Les OSC ont historiquement un rôle précurseur dans les pays partenaires du voisinage sud de la Méditerranée en ce qui concerne l'assistance juridictionnelle spécialisée, notamment pour les groupes vulnérables. Leur action est fondée sur les droits de l'homme. Les limites proviennent essentiellement du déficit dans la formation de leurs personnels ainsi que dans celle des avocats qui participent à leur action, et aussi du financement faible et ponctuel dont elles disposent.

Leur coopération avec les autorités commence, dans la période de post-conflit qui a résulté des changements de régime dans la région, à prendre corps. A cet égard, des difficultés peuvent provenir d'une dislocation de l'administration publique, d'une dérive de la police et d'autres institutions sécuritaires vers l'intimidation et la violence et aussi, d'autre part, un manque de confiance vis à vis des autorités. La nécessité d'entreprendre un vaste mouvement de réforme en relation avec la période antérieure de violations des droits humains est évidente dans la situation post-confliktuelle.

## L'ACCÈS À LA JUSTICE DANS L'INTÉRÊT PUBLIC: LE CONTENTIEUX COLLECTIF

L'accès à la justice dans l'intérêt public, l'« actiopopularis » de droit romain, n'est pas formellement reconnu ou organisé dans les pays partenaires du voisinage sud de l'Europe malgré sa pertinence pour répercuter la justice sur le plus grand nombre de justiciables dans des situations où ceux-ci en ont besoin.

Quels obstacles à l'action collective (« class action » ainsi que dénommée dans les systèmes juridiques anglo-saxons) ? Quelle en est la nature ?

Les **obstacles** sont en premier lieu **de nature juridique** et proviennent de la qualité pour agir (« locus standi »). Dans nombre de pays une personne ne peut ester en justice que si elle démontre un « intérêt direct et personnel » pour agir. Dans d'autres,

notamment en Afrique et en Europe, **la jurisprudence admet la qualité pour ester en justice si la personne démontre un « intérêt suffisant » pour agir.**

Ainsi dans certains pays d'Europe, la qualité pour agir a été reconnue aux ONGs spécialisées dans le domaine de l'environnement. Cette pratique, qui est répandue en Amérique latine où les tribunaux admettent le concept d'« intérêt diffus », a cependant ses limites.

Les tribunaux ne s'arrêteraient plus au critère personnel mais à celui de l'intérêt public. Ceci devrait être facilité par le fait que la Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement (Principe 10) engage les États signataires à traduire effectivement dans le cadre juridique intérieur le pouvoir d'accès judiciaire et administratif y compris les demandes d'indemnisation.

Les **obstacles d'ordre économique** tiennent aux coûts élevés qu'implique toute procédure judiciaire, frais de justice, honoraires d'avocat, frais d'expertise judiciaire. Plus encore, à la pratique des tribunaux qui consiste à condamner la partie qui perdrait le procès aux dépens et frais de justice engagés par la partie adverse ce qui ajouterait considérablement aux coûts de la justice et condamnerait l'activisme judiciaire en faisant renoncer les ONGs où les personnes agissant dans l'intérêt général à agir.

Ce type de questions transparaît dans le présent manuel à travers la synthèse des discussions qui est présentée sous chaque sujet en rapport avec l'accès à la justice et à l'aide juridictionnelle.

Cette synthèse se caractérise, elle, par la fidélité aux présentations et aux interventions faites par les participants de manière à renseigner sur la situation dans chacun des pays concernés, complétées par les commentaires de l'auteur du manuel et couronnées par l'accord consensuel des participants sur la formulation des bonnes pratiques à mettre en œuvre par les professionnels du droit et autres auxiliaires de justice dans leurs pays respectifs.

## I. ACCES A LA JUSTICE ET AIDE JURIDICTIONNELLE

### A. CADRE NORMATIF

#### PRINCIPE À VALEUR CONSTITUTIONNELLE

**Le droit d'accès à la justice sans discrimination devrait être considéré comme un principe à valeur constitutionnelle, quelle que soit la forme de la constitution y compris pour celles non-écrites.**

#### SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

Les participants aux discussions sont convenus que le droit d'accès à la justice est reconnu dans leurs pays respectifs comme un droit à valeur constitutionnelle dérivé du droit à la dignité humaine, le cadre référentiel en étant celui des conventions internationales des droits de l'homme et des obligations internationales qui en dérivent. Dans certains pays comme le **Liban**, ces conventions font partie de la Constitution et les droits et principes qui y figurent ont valeur constitutionnelle. L'aide judiciaire, elle, est reconnue et organisée par la loi.

Le « Printemps arabe » a emporté la **Constitution tunisienne** dans laquelle était inscrit le principe de l'égalité de tous devant la loi. Celle-ci est maintenant suspendue dans l'attente que l'Assemblée constituante achève de rédiger la nouvelle constitution, ce qui permettrait d'y inscrire le droit d'accès à la justice explicitement. Ceci reste cependant tributaire de l'existence d'un système de contrôle de constitutionnalité.

#### COMMENTAIRES

Le droit d'accès à la justice dès lors qu'il est compris dans un instrument juridique international qui, dans l'échelle des normes, est supérieur à la loi ou même à la Constitution dans certains cas, est en tous cas applicable dans l'ordre juridique interne en priorité sur les autres normes contradictoires, et même lorsqu'elles ne sont pas contradictoires mais sont insuffisantes.

Par ailleurs, certaines constitutions comprennent, dans leur préambule en général, une référence directe au respect des principes contenus dans la Charte des droits de l'homme (DUDH, PIDESC, PIDCP), considérés dès lors comme ayant valeur constitutionnelle.

Il convient de noter que ceci est reflété par les conclusions finales d'EUROMED JUSTICE II (2008) sous la communication « Signification universelle de l'accès à la justice: éléments communs »).

#### LOI-CADRE D'ORGANISATION

**Il est toujours préférable d'adopter un cadre juridique unique organisant l'AJJ, soit une loi-cadre couvrant tous les aspects de l'AJJ par rapport aux bénéficiaires, aux juridictions et aux opérateurs et dont les stipulations sont de nature à être applicables dans les divers contextes nationaux.**

### SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

Un cadre juridique spécifique constitue un élément fondamental d'une couverture compréhensive des divers aspects de l'AJJ. De même est-il important de couvrir par une loi la phase du pré-contentieux, à l'instar de la phase judiciaire.

Il serait ainsi indiqué qu'une loi détaille les divers aspects d'un système intégré, à l'image du projet de loi en préparation au **Maroc**, lequel prévoit l'aide juridique et juridictionnelle.

Ceci favorise l'harmonisation avec les normes internationales qui peuvent y être intégrées sans problème.

Si une fragmentation, selon le point de vue de nombre de participants qui vont dans le même sens, n'est pas favorable à la bonne application du droit d'accès à la justice, il est difficile sinon impossible, selon un point de vue contraire, de couvrir tous les aspects de l'AJJ par une loi unique car le principe d'accès à la justice recouvre plusieurs exceptions. Aussi, lorsque des dispositions concernant l'aide juridique et judiciaire figurent dans plus d'un texte, tel qu'en **Israël** respectivement en matière civile et en matière pénale, il n'est pas sûr qu'il soit préférable de les réunir dans un compendium dès lors que la dispersion n'est pas un obstacle à leur bonne application.

Une difficulté, et non des moindres, qui a été soulevée lors des discussions, est celle du budget nécessaire au bon fonctionnement du système d'AJJ, lequel reste tributaire de la volonté politique c'est-à-dire de la place de l'AJJ dans les priorités du gouvernement. Ainsi, en **Jordanie**, le budget du secteur de la justice, soit 7 millions JD et 4.000 fonctionnaires, ne pourrait souffrir les dépenses et coûts qui seraient consacrés à l'aide juridique et juridictionnelle s'il devait y avoir une loi spéciale pour l'organiser en tant que service public à l'instar des autres services publics.

### COMMENTAIRES

Un cadre juridique unique sous forme de loi couvrant tous les aspects de l'AJJ serait plus propice au respect des standards internationaux en la matière car plus adéquat pour une harmonisation complète, et plus pratique pour les professionnels du droit et autres parties qui sont concernées par l'AJJ, en raison de son caractère exhaustif. Il ne faut cependant pas qu'il y ait une confusion entre cadre juridique et modèle d'AJJ (public, professionnalisé, fondé sur les services des OSC, etc....)

### APPLICATION PRIORITAIRE DES NORMES INTERNATIONALES

**Il est recommandé pour les avocats chargés de l'AJJ, d'invoquer en priorité les normes des conventions internationales applicables devant les tribunaux nationaux et, pour le législateur, d'harmoniser régulièrement la législation interne avec les**

conventions ratifiées par l'État, d'œuvrer à lever progressivement les réserves qui y sont portées et, de manière générale, de prendre en ligne de compte les standards internationaux éventuellement sans considération de ratification de conventions.

Il est souhaitable de faire régulièrement une analyse de la jurisprudence des tribunaux afin de détecter dans quelle mesure ceux-ci appliquent les termes des conventions internationales.

### SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

Certaines normes internationales ne sont pas facilement applicables et ce, dans tous les pays du M-O sans exclusion notamment celles relatives au droit de la famille (droit connu sous la dénomination de "statut personnel") et ce même, lorsque l'État s'est obligé, en vertu de la ratification de conventions internationales, à faire prévaloir ces normes.

Cette difficulté à appliquer les normes internationales subsiste même lorsque la pyramide des normes prévoit la suprématie des normes internationales comme au **Liban** où le code de procédure civile prévoit la suprématie des conventions internationales ratifiées sur la législation nationale et leur application directe devant les juridictions nationales.

Un obstacle supplémentaire apparaît, dans certains pays comme la **Jordanie** et le **Maroc**, où la règle de la prééminence des normes internationales n'est pas inscrite dans la loi, bien que la jurisprudence des tribunaux l'ait prévue dans certains cas mais par référence à des contextes particuliers.

Dans ce cadre le moyen le plus sûr de faire prévaloir les normes internationales serait pour le législateur d'agir régulièrement afin d'harmoniser la législation interne avec les conventions internationales pertinentes ratifiées par l'État et, d'autre part, de se référer systématiquement lors du processus de légifération non seulement aux conventions internationales ratifiées par l'État concerné mais aussi aux standards internationaux en la matière.

### COMMENTAIRES

L'application dans l'ordre juridique interne des normes relatives au droit de la famille contenues dans les conventions internationales pose un problème dans certains pays de la région qui connaissent une dualité de juridictions, civiles, de droit commun d'une part, et religieuses pour les questions de statut personnel (**Liban, Israël, Jordanie** notamment) ou dont les juridictions de droit commun appliquent en matière de droit de la famille le droit musulman transcrit dans des textes de loi (**Égypte, Maroc, Algérie**).

Les réserves exprimées à cet égard concernant l'application de certains articles relatifs au droit du statut personnel (droit qui recouvre de manière générale le mariage, le divorce, la pension alimentaire, la garde des enfants, la succession...) principalement dans la convention contre toutes les formes de discrimination à l'égard de la femme (CEDAW) et dans la convention relative aux droits de l'enfant (CRC) ne résolvent le problème que techniquement; les difficultés de mise en œuvre de bonnes pratiques en matière de non-discrimination notamment, restent entières.

L'absence d'harmonisation ainsi que les réserves introduites par les états ayant ratifié ou accédé à des conventions internationales peuvent constituer un obstacle au droit d'accès à la justice. De là, la pertinence de l'intégration dans la bonne pratique relative à l'application du droit international, de la levée des réserves comme objectif permanent pour un meilleur accès à la justice.

En l'absence de réserves (c'est le cas du **Liban** par exemple qui a ratifié la convention relative aux droits de l'enfant sans réserve aucune), la question qui se pose est celle de l'application par les tribunaux religieux des normes internationales contenues dans les conventions ratifiées, lesquels tribunaux ont une propension à invoquer un « ordre public religieux » de manière à rejeter les standards internationaux.

## NON DISCRIMINATION ENTRE LES CATÉGORIES DE POPULATION

**L'AJJ devrait être disponible pour toute personne présente sur le territoire du pays concerné sans discrimination entre les catégories de population selon le sexe, la religion, l'ethnie, la langue, la nationalité et autres situations et statuts, ni distinction, pour les étrangers entre résidence régulière et irrégulière, dans les conditions prévues par la loi.**

## SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

Le droit d'accès à la justice pose nombre de problèmes dès lors que le statut des personnes bénéficiaires est différencié, mais ne saurait en aucun cas être dispensé de manière discriminatoire.

Prévu par la loi dans tous les pays du Sud méditerranéen, ce droit peut apparaître formel dès lors que les conditions posées par la loi sont rigides ou inadaptées à la réalité.

Le droit d'accès à la justice prévu dans les constitutions est organisé par des textes de loi. L'aide judiciaire est accordée en matière pénale sans aucune discrimination entre nationaux et étrangers. En matière civile, ce droit reste tributaire de la condition de réciprocité. Ainsi la loi Libanaise est exhaustive dans l'énoncé qui fixe les conditions requises pour l'accès à la justice de toute personne présente sur le territoire: toute personne physique Libanaise ou étrangère résidant de manière habituelle au **Liban** bénéficie de l'aide judiciaire sous condition de réciprocité;

En matière administrative, l'accès à la justice n'est pas toujours évident même lorsque les textes de loi le prévoient ou ne l'excluent pas. Ainsi l'aide judiciaire en **Israël** n'est pas disponible pour les adultes étrangers faisant l'objet de mesures d'expulsion.

Le droit à l'aide juridique et judiciaire fait l'objet de dispositions spéciales dans le projet de loi actuellement débattu au **Maroc**, lesquelles visent à prendre en considération les spécificités socioculturelles du pays notamment en matière linguistique afin de prévenir toute discrimination de fait.

Une question d'importance que se sont posés les participants est celle de l'application des normes internationales en la matière afin de suppléer aux failles qui peuvent exister dans le contexte juridique national.

Il a été suggéré que les imperfections en ce qui concerne l'accès à la justice devraient être corrigées par une loi destinée par exemple à arrêter la liste des bénéficiaires de l'AJJ selon les obligations internationales souscrites par l'État.

Ceci résoudrait le problème des critères à adopter pour déterminer les groupes vulnérables pour les besoins d'accès à la justice. Cette détermination, en effet, ne se fait pas à l'aide des mêmes critères et l'on gagnerait à les unifier en se référant à ceux identifiés par les textes internationaux.

Quant aux restrictions à l'aide juridique et judiciaire en considération de la situation financière des pays (riches, en voie de développement ou pauvres), de telles restrictions, bien que rejetées par principe par tous les participants, ne sauraient être ignorées. Nombre de participants jugent en effet que l'organisation de l'aide juridique et judiciaire à l'effet de rendre l'accès à la justice disponible au plus grand nombre de personnes grèverait lourdement le budget de leurs pays respectifs.

## COMMENTAIRES

Il est difficile de concevoir un cloisonnement du droit d'accès à la justice de manière à n'en faire bénéficier que certaines catégories de population et à en priver d'autres, notamment les étrangers, sous prétexte de réciprocité.

Cette question ne se pose pas en matière pénale puisque la procédure impose le droit de la défense comme l'une des conditions du procès équitable. Elle ne devrait pas se poser en matière civile surtout pour les cas qui ne sont pas suffisamment nombreux pour représenter une charge importante pour ce qui est des ressources supplémentaires à mobiliser.

La Cour Européenne des droits de l'homme (CEDH Article 6.1) prévoit le droit à l'assistance juridictionnelle au pénal mais aussi (par interprétation jurisprudentielle de la CEDH) dans tous les cas qui, au civil, exigent la présence d'un avocat et ce, au nom du principe de l'égalité des armes entre les parties adverses, c.a.d. lorsque les intérêts de la justice le commandent (les intérêts de la justice dans le domaine pénal sont présents chaque fois qu'une personne risque une peine de prison).

## PERSONNES MORALES DE DROIT PRIVÉ

**L'octroi de l'AJJ aux personnes morales de droit privé devrait être disponible par référence à leur but non lucratif.**

## SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

Trois grands traits caractérisent l'octroi de l'aide juridique et judiciaire aux personnes morales de droit privé et aux personnes publiques dans les pays du Sud méditerranéen: disponible pour les personnes morales de droit privé à but non lucratif dans certains pays (**Liban, Tunisie**), cette aide n'est prévue que pour les personnes physiques dans d'autres (**Israël**). Dans ces deux cas, il apparaît que la philosophie de l'AJJ repose sur le lien avec la protection des droits humains, individuels ou collectifs. Ceci explique l'existence de palliatifs pour certaines catégories de personnes morales de droit privé à but non lucratif qui peuvent obtenir une aide juridique et judiciaire pour défendre des

droits collectifs (ainsi les actions collectives dans le domaine de l'environnement en **Israël** notamment).

Une autre forme de palliatif à la non-éligibilité à l'aide juridique et judiciaire des personnes morales de droit privé existe dans certains pays (**Jordanie**) qui permet à la juridiction devant laquelle apparaît une personne morale de droit privé de prendre la décision d'ajourner le paiement des droits judiciaires à la date de l'exécution de la décision judiciaire mais laisse entier le problème du paiement des honoraires d'avocats et d'experts.

En ce qui concerne l'octroi d'AJJ aux personnes publiques, la règle partout est que le département du contentieux de l'État représente ces personnes dans les litiges portés devant les tribunaux mais cette aide est disponible dans certains pays aux personnes publiques même si elle reste peu utilisée (**Maroc, Jordanie**).

Toutefois les personnes de droit public qui présentent un degré avancé d'autonomie administrative et financière sont autonomes en ce qui concerne leur représentation judiciaire.

## COMMENTAIRES

L'aide juridique et judiciaire aux personnes morales de droit privé soulève la question de l'accès à la justice dans l'intérêt public ( « Public Interest Lawyering » très développé dans les systèmes de droit anglo-saxons ou plus généralement sur le continent américain).

Les personnes privées chargées d'une activité de service public qui constituent souvent un instrument pour l'application des politiques sociales de l'État pourraient user de l'AJJ pour améliorer par voie d'action judiciaire l'accès à la justice pour certaines catégories sociales.

Le fait que les pays du Sud méditerranéen n'aient pas fait de place dans leurs systèmes judiciaires à l'action collective, provient d'une conception étroite de l'intérêt pour agir (locus standi): une personne ne peut ester en justice que si elle démontre un « intérêt direct et personnel » pour agir.

Dans nombre de pays d'Afrique et en Europe, une bonne pratique a été développée par la jurisprudence qui admet la qualité pour ester en justice si la personne démontre un « intérêt suffisant » pour agir.

Ainsi dans certains pays d'Europe, la qualité pour agir a été reconnue aux ONGs spécialisées dans le domaine de l'environnement. Cette pratique, qui est répandue en Amérique latine où les tribunaux admettent le concept d' « intérêt diffus », a cependant ses limites.

Admettre une bonne pratique dans ce domaine reviendrait à lever ces restrictions dès lors que l'action va dans le sens de l'intérêt public.

Les tribunaux ne s'arrêteraient plus au critère personnel mais à celui de l'intérêt public. Une réforme constitutionnelle et/ou légale devrait intervenir pour cela, qui faciliterait le travail des tribunaux.

A cet égard, la Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement (Principe 10) engage les États signataires à traduire effectivement dans le cadre juridique intérieur le pouvoir d'accès judiciaire et administratif y compris les demandes d'indemnisation.

D'autre part, les obstacles d'ordre économique soulevés par les participants, obstacles omniprésents dans leurs pays du Sud, tiennent aux coûts élevés qu'implique toute procédure judiciaire, frais de justice, honoraires d'avocat, frais d'expertise judiciaire et la difficulté pour les autorités publiques de consacrer un budget adéquat pour l'aide juridique et judiciaire, de surcroît aux personnes morales de droit privé fussent elles à but non-lucratif. Les ONGs qui se risqueraient à engager des poursuites sont aussi dissuadées par la pratique des tribunaux qui consiste à condamner la partie qui perdrait le procès aux dépens et frais de justice engagés par la partie adverse. Ceci ajouterait considérablement aux coûts de la justice pour ces ONGs et condamnerait l'activisme judiciaire en faisant renoncer les personnes morales de droit privé à but non lucratif à agir en justice dans l'intérêt général.

Une bonne pratique serait, en parallèle à l'octroi de l'aide judiciaire, de supprimer de telles condamnations dès lors qu'une ONG ou une personne physique sont reconnues légalement ou par les tribunaux comme agissant dans l'intérêt général.

## RESSORTISSANTS ETRANGERS

**Le respect le plus étendu du principe de non-discrimination fondé sur les obligations internationales devrait être assuré sans préjudice d'organisation de cette aide selon la situation particulière de l'étranger et la nature de l'acte pouvant donner lieu à cette aide (résidents/non-résidents, en situation régulière/irrégulière, mineurs/adultes, demandeurs d'asile/ migrants économiques, nationaux/apatrides, au civil/au pénal, avec ou sans condition de réciprocité).**

**Un étranger en situation irrégulière doit avoir au minimum un droit à l'AJJ en ce qui concerne la procédure pouvant conduire à une décision d'expulsion.**

**La restriction concernant les étrangers en situation irrégulière ne doit pas être discriminatoire, c.a.d. établie sans raison objective, et ce, afin de respecter le principe d'équité.**

**Un minimum d'AJJ en matière pénale devrait être assuré pour les demandeurs d'asile ou réfugiés ainsi qu'en matière civile pour toute violation de droits fondamentaux.**

## SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

Le principe fondamental de l'aide judiciaire sans discrimination est tributaire des critères fixés par l'État lesquels diffèrent selon les situations des personnes concernées. Même dans ce cas, la situation d'étranger par exemple peut être régie par plusieurs

textes comme en **Tunisie** où Il faut considérer les divers cadres juridiques qui régissent le statut d'étranger: loi sur la nationalité, loi réglementant la présence d'étrangers sur le territoire, les conventions internationales notamment la convention sur le statut de réfugié (plus d'un million de réfugiés de Libye dans le sud Tunisien. Parmi eux nombre d'africains qui ont demandé l'asile, d'autres qui ont commis des infractions pénales). Au vu de l'enchevêtrement des qualifications dans une telle situation (réfugiés, demandeurs d'asile, immigrés économiques...), l'AJJ leur est octroyée au cas par cas.

D'autre part, dans la plupart des pays partenaires du voisinage sud de la Méditerranée, l'aide juridique, c'est-à-dire le conseil juridique en phase précontentieuse, reste absente soit qu'elle n'est pas prévue expressément soit qu'elle fait l'objet de confusion avec l'aide judiciaire. Au **Maroc**, la loi ne prévoit pas d'AJJ pour les étrangers sauf en phase judiciaire et devrait être amendée afin de prévoir l'AJJ dans la phase qui précède la procédure judiciaire.

L'aide judiciaire est prévue en matière pénale pour toutes personnes sans discrimination et certains groupes vulnérables comme les enfants, notamment ceux en conflit avec la loi, en bénéficient automatiquement. D'autres catégories n'ont cependant accès à la justice qu'en vertu de textes particuliers ou de tribunaux spéciaux créés à l'effet de trouver des solutions à des problèmes propres à celles-ci.

Ainsi, la création en 2000 d'un tribunal spécial en **Israël** pour les affaires relatives à l'immigration (sans compétence toutefois pour connaître des demandes d'asile) a aidé à améliorer les conditions de détention.

En général, nationaux et étrangers qui résident de manière habituelle dans le pays, même s'ils sont en situation irrégulière sont soumis aux mêmes conditions d'octroi de l'aide judiciaire, à l'exclusion de l'aide juridique en phase précontentieuse et sous condition de réciprocité en matière civile (**Jordanie, Liban, Maroc, Tunisie**). En **Jordanie**, les victimes de trafic d'êtres humains bénéficient automatiquement d'aide judiciaire en vertu d'une loi spéciale qui régit leur situation. Au **Maroc**, L'AJJ est prévue en application des obligations internationales découlant des conventions ratifiées notamment celles relatives aux femmes et aux enfants.

L'AJJ est de même disponible en matière administrative.

La loi régit la situation des étrangers présents au **Maroc** sans permis de séjour. A cet égard, les autorités peuvent prendre une décision d'expulsion susceptible de recours dans un délai de 48 heures devant le président du tribunal administratif statuant selon la procédure des référés, dans un délai de 5 jours pendant lesquels l'étranger est en rétention.

## COMMENTAIRES

L'AJJ aux étrangers est une question complexe car bien souvent le statut d'étranger se double d'un statut de victime (violence et abus contre les domestiques, traite d'êtres humains, violation des droits fondamentaux de la personne et de sa liberté).

L'aide juridique et judiciaire en matière civile devrait toujours être disponible pour les étrangers en cas de violation de droits fondamentaux.

## B. ORGANISATION DES PROCÉDURES

L'assistance juridique en phase pré-contentieuse devrait faire partie intégrante de l'aide vue sous l'angle du service public de la justice.

### SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

L'assistance juridique en phase pré-contentieuse n'est pas un trait de l'aide juridique et judiciaire dans les pays partenaires du voisinage sud de la Méditerranée. Ceux-ci laissent aux ONGs spécialisées le soin de prodiguer cette assistance selon les moyens disponibles et les besoins sans intervention de l'État. C'est le cas typique du **Liban** où les organisations de la société civile sont très nombreuses et traditionnellement actives. Les participants libanais ont cependant recommandé que cette aide juridique fasse l'objet d'une loi, en complément au texte prévoyant l'aide judiciaire ainsi que dans l'actuel projet de loi au **Maroc**, inspiré des lois belge, française, algérienne et espagnole, lequel comporte des dispositions qui prévoient l'assistance juridique dans la phase pré-contentieuse.

Ainsi, en général, l'assistance juridique n'est pas organisée en tant que telle mais transparait à travers certaines procédures propres à chacun des pays. En **Israël**, Le barreau en sus de l'octroi d'aide judiciaire, les ONGs et les cliniques juridiques, prodiguent des conseils juridiques dans la phase pré-contentieuse à de nombreux bénéficiaires. L'assistance juridique est disponible au pénal dans un vaste éventail de situations en phase pré-contentieuse et le serait aussi pour les violations graves des droits de l'homme. En **Jordanie**, les ONGs offrent des conseils juridiques aux demandeurs surtout en matière de violence domestique et de traite de personnes. Par ailleurs, la conciliation, avant d'entamer la procédure judiciaire, est une forme de conseil juridique précédant la phase contentieuse. Les projets de loi sur la médiation et sur les victimes de violence domestique respectivement portent aussi sur la phase pré-contentieuse. L'aide en phase pré-contentieuse en **Tunisie**, que certaines ONGs spécialisées fournissent pour les questions en rapport avec la protection des consommateurs (actions de groupe), est dispensée par de nombreux intervenants mais il reste que cette notion doit être bien définie car elle implique des procédures qui ne nécessitent pas la représentation par un avocat notamment devant le juge cantonal ('« nahia »), les prudhommes, les litiges relatifs au droit de la famille (statut personnel). Le juge aiguilleur (membre du Parquet auprès de chaque juridiction) prodigue, au cours de cette phase, conseil aux justiciables en toute matière civile, pénale, commerciale.

### COMMENTAIRES

L'importance de l'assistance juridique en phase pré-contentieuse est particulièrement soulignée par les instances internationales et européennes des droits de l'homme.

Les standards internationaux apportent à l'accusé une garantie d'accès à un avocat en toute confidentialité sans obstacle ni délai ni limitation induite de temps pour communiquer librement (cf. Principe 18 (1) A. Principes des Nations Unies relatives à la protection de toute personne faisant l'objet de quelque forme d'emprisonnement ou de détention).

Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies insiste sur l'importance de la présence d'un avocat et d'un médecin et ce, de manière rapide et régulière à tous les stades de la phase pré-contentieuse.

Il en est de même pour la Comité contre la torture qui appelle régulièrement les États à garantir le droit d'accès à un avocat très tôt dans la phase pré-contentieuse.

La Cour européenne des droits de l'homme a aussi reconnu comme droit fondamental le droit d'accès aux services d'un avocat et de contact en toute confidentialité avec celui-ci dans la phase pré-contentieuse, et ce, pour qu'un retard à appliquer ce principe ne conduise à une coercition psychologique sur un détenu et le priver du droit de garder le silence, tout cela en violation des règles du procès équitable.

## PRINCIPE DE NON FRACTIONNEMENT

**L'AJJ ne saurait être fractionnée et devrait couvrir de manière adéquate principalement les prestations d'avocat, d'expert et d'interprète intervenant dans la procédure judiciaire ainsi que tous les frais provoqués par la procédure contentieuse, celle de l'exécution des jugements et autres décisions exécutoires des tribunaux sauf à reporter les frais, en partie ou entièrement, au terme de cette procédure.**

## SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

Une gradation en ce qui concerne la fourniture de l'AJJ peut être observée dans tous les pays concernés qui se manifeste par l'absence d'obligation de représentation judiciaire pour les petites affaires suivie par l'exemption de droits judiciaires pour les personnes éligibles à l'aide accompagnée par une obligation légale pour les professionnels du droit (expert, avocat, huissier etc....) d'accepter de fournir leurs services aux bénéficiaires de l'aide, gratuitement ou partiellement gratuits dans certains cas laissés à l'appréciation de l'administration de la justice ou à celle du juge.

En général tous les pays admettent le principe du non-fractionnement de l'AJJ et l'obligation légale faite aux professionnels du droit, à l'exclusion des huissiers de justice, d'accepter de remplir la tâche qui leur a été assignée sauf motif valable signifié dans un court délai à dater de leur nomination. Certains des pays concernés ne disposent pas d'un budget pour l'AJJ ni de mécanismes propres qui traitent de l'expédition de l'aide à commencer par l'examen d'éligibilité et la période de temps pour laquelle l'AJJ est fournie. L'éligibilité (soit le bien fondé de la demande au moment où elle est faite) pour ce qui est de l'examen de la situation financière du demandeur (tout à fait formelle au **Liban**) peut en effet être remise en question comme c'est le cas en **Israël**, au terme de la première année de procédures.

La portée de l'octroi d'aide judiciaire, automatique pour des cas spécifiques en rapport avec les enfants, les victimes de violence domestique, de traite d'êtres humains, de personnes arrêtées en flagrant délit (**Liban, Jordanie**) affaires matrimoniales, accidents de travail, personnes comparissant devant les juridictions militaires, procédures auprès des juridictions de proximité (**Maroc**), reste relative à beaucoup d'égards, sans compter les droits de timbre qui restent dus, de même que les frais d'obtention de certificats de propriété et autres documents nécessaires pour obtenir l'aide judiciaire (**Maroc, Liban, Tunisie**). En effet, des provisions sont faites pour demander dans

certains cas une contribution minimale (**Israël**) ainsi pour les frais d'expertise judiciaire lesquels peuvent être élevés et sont alors considérés au cas par cas de même que les honoraires d'avocats bien que la possibilité de demander un complément à la partie qui aurait gagné le procès existe (**Liban, Israël**). De même, au pénal, des problèmes subsistent en ce qui concerne le paiement d'amendes par des prisonniers ayant purgé leur peine et qui restent en prison (**Liban, Jordanie** où une exemption à concurrence de 2500 DJ est prévue). Il y a lieu cependant pour le département d'AJJ auprès du ministère de la Justice d'assister le demandeur pour la rédaction de documents.

## COMMENTAIRES

Bien qu'il n'y ait pas de modèle générique pour l'organisation de l'AJJ notamment en raison des situations qui peuvent sensiblement varier d'un pays à l'autre, il faut identifier et mettre à contribution les acteurs et les institutions qui peuvent produire une masse critique nécessaire pour assurer une aide juridique et juridictionnelle à la hauteur des attentes des justiciables, ou à tout le moins en conformité avec les paramètres universellement reconnus de l'État de droit.

Pour cela il est clair que l'aide juridique et judiciaire devrait couvrir tous les frais à peine d'exclure les personnes qui ne peuvent contribuer aux frais du champ de cette aide.

Le droit d'accès à la justice impose à l'État des obligations tant positives (faire en sorte que toute personne et tout groupe puisse effectivement accéder à la justice et pour cela mettre en œuvre par exemple des mesures de discrimination positive au profit de groupes ayant souffert une discrimination à cet égard ou créer des tribunaux dans des régions reculées du pays) que négatives (ne pas faire obstacle à l'accès à la justice pour les individus et les groupes même indirectement en exigeant des paiements quelques minimes qu'ils soient).

## ACCOMPAGNEMENT DES BARREAUX

**L'État devrait accompagner les barreaux à tous niveaux aux fins de consolider le système d'AJJ en vigueur et, pour cela assurer un minimum de ressources pour garantir l'efficacité et l'efficience du système soit une qualité en phase avec le coût du service dispensé.**

## SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

A part le programme gouvernemental d'aide judiciaire prévu dans certains pays (**Maroc, Israël** notamment), les barreaux prévoient en général un programme pro bono pour dispenser l'AJJ comme étant un devoir pour les membres de la profession lesquels sont pour cela commis d'office par le bâtonnier. Bien que certains systèmes ou pratiques ne mettent pas à la charge d'un avocat plus d'une affaire pro bono par an (**Jordanie**), le problème de la disponibilité d'avocats pour assurer l'AJJ reste présent dans tous les pays du Sud méditerranéen. L'AJJ est surtout assurée par des avocats stagiaires et parfois rarement par des avocats de carrière attirés par les procès de portée politique ou concernant des questions d'intérêt public et qui sont largement médiatisés.

La fourniture de cette prestation d'aide judiciaire est formellement organisée par certains barreaux sous forme de commission d'aide judiciaire ayant pour tâche de gérer le flux de demandes provenant des tribunaux et de répartir la tâche entre les avocats

volontaires, cette tâche pouvant être limitée aux affaires pénales dans certains cas, les affaires civiles beaucoup moins nombreuses étant traitées directement par commission d'office par le Bâtonnier (**Liban**).

Ce système pro bono, parfois formellement financé par la cotisation annuelle perçue par le barreau auprès de ses membres sinon financé par le budget général du barreau (**Liban**) ou par convention de financement respectivement avec les ministères de la justice et des finances (**Maroc, Israël, Tunisie**), est mis en œuvre en tant que pivot du système d'aide judiciaire (**Liban, Jordanie**) ou comme un instrument d'appoint pour les personnes qui ne parviennent pas à obtenir une AJJ de la part du gouvernement (**Israël**). Les honoraires sont déterminés soit de manière forfaitaire (**Liban**) soit selon un barème fixé par l'exécutif dans les pays où l'État finance cette aide (**Tunisie**).

Les honoraires d'avocats, d'autre part, sont, dans nombre de pays, récupérables auprès de la partie adverse par l'avocat nommé d'office ayant obtenu gain de cause pour son client, et fixés pour cela par le tribunal.

Pour le contrôle de la qualité de la prestation des avocats en charge de l'AJJ comme corollaire du versement d'honoraires forfaitaires, la seule règle de contrôle reste en général celle provenant des textes déontologiques.

## COMMENTAIRES

Les mécanismes possibles pour le règlement des honoraires des avocats sont variés et dépendent en fait du modèle adopté pour dispenser l'AJJ.

Quid subventions accordées par l'État aux organisations professionnelles des auxiliaires de justice, avocats, huissiers, experts) et aux syndicats? Sont-elles considérées pour les premiers comme couvrant les services au profit de leurs membres ou des services que leurs membres doivent rendre aux justiciables indigents et pour les seconds comme devant couvrir l'AJJ dont leurs membres auraient besoin?

Quid de la professionnalisation de l'AJJ, avocats salariés par l'État pour l'AJJ à l'instar des avocats recrutés par le service du contentieux de l'État.

Quelles mesures incitatives (par exemple une exemption de l'impôt sur le revenu sur les honoraires perçus au titre de l'AJJ) pour les auxiliaires de justice afin qu'ils se chargent plus volontiers de l'AJJ?

## EXPERTS JUDICIAIRES

**Il faudrait désigner les experts parmi ceux agréés et payés par l'État sur les listes établies par discipline auprès des corps professionnels d'experts et dont les honoraires sont déterminés par accord préalable sur un barème unifié par catégorie d'affaires.**

## SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

En matière d'aide judiciaire, les honoraires des experts (comme des avocats) sont déterminés par la loi à travers un fonds au ministère de la justice et le montant laissé à la

discrétion des juridictions lesquelles en réfèrent au ministère de la justice (**Algérie, Liban**). Le pouvoir discrétionnaire des juridictions permet d'endiguer les demandes de frais excessives et de fixer des critères objectifs (**Tunisie**).

Il est d'autre part fait recours au financement d'expertise judiciaire à l'occasion de programmes d'aide judiciaire menés par les organisations de la société civile (**Liban, Israël**). Une contribution minimum du demandeur bénéficiaire est prévue en Israël dans les matières civile et pénale. Le paiement des frais d'expertise en Algérie tant au civil qu'au pénal est couvert par l'aide judiciaire.. C'est le juge qui en décide.

Il est souhaitable que la couverture des frais d'expertise par la partie qui en a les moyens ou un partage des frais entre les parties.

La qualité/effectivité de l'aide octroyée reste tributaire du mécanisme de désignation/accréditation. La **Jordanie** a prévu un « fonds des flagrants délits » qui rend disponibles les honoraires d'experts en matière pénale, L'organisation en compagnies d'experts permettrait d'allouer des subventions à celles-ci afin de contrôler la qualité des prestations et éventuellement commettre des experts pro bono au même titre que les avocats; des experts fonctionnaires pourraient être mis à contribution de manière systématique afin de combler les failles dans ce domaine.

## COMMENTAIRES

L'expertise judiciaire comme garantie de justice reste déficiente parfois en raison de l'absence de cadre juridique suffisamment développé pour garantir des résultats adéquats sur lesquels le tribunal peut se fonder pour rendre un jugement.

Une absence de critères pertinents pour la nomination d'experts constituerait en soi une faille dans le système de justice lui-même.

L'organisation du corps d'experts sous forme de « syndicats » selon la « spécialisation » n'est pas en soi suffisant si les règles qui les régissent sont vagues.

Dans le cadre de la justice pénale, une expertise déficiente peut aggraver la situation de l'accusé et vider de leur contenu les règles du procès équitable.

Un programme formel réglementé de formation continue technique et procédurale constitue la seule garantie pour un procès équitable dans lequel l'expertise est capitale comme moyen de preuve.

Dans tous les cas, la question de la certitude du juge reste posée, et la multiplicité des commissions d'experts sur le même sujet au cours d'une instance judiciaire réduit à néant tout ce qu'un justiciable peut attendre de la justice, qui dans ce cas est encore plus lente, coûteuse, incertaine et s'approche souvent du déni de justice.

Il est pertinent de soulever chaque fois que de mise la responsabilité des experts judiciaires (civile, pénale et disciplinaire). Ceci devrait valoir aussi pour les avocats impliqués dans les prestations d'aide judiciaire.

## EXEMPTION ET REPORT DE PAIEMENT DE COÛTS JUDICIAIRES

**Il est souhaitable d'exempter le demandeur d'aide judiciaire des coûts judiciaires en matière civile et pénale et alternativement le report de paiement, au vu d'un éventuel gain de cause ayant des incidences financières positives pour ledit demandeur.**

### SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

Alors qu'en matière pénale, l'exemption fondée sur l'indigence est la règle dans pratiquement tous les pays partenaires du voisinage Sud de la Méditerranée, celle-ci ne vaut pas en matière civile dans certains pays (**Jordanie**) et une taxe forfaitaire reste exigible dans d'autres pour déposer une demande d'aide juridique et judiciaire (**Israël, Jordanie**). Ces règles restent applicables pour chaque degré de juridiction et peuvent être reconsidérées pour déterminer l'éligibilité du demandeur. Une fois octroyée, l'aide judiciaire en **Algérie** est maintenue pour tous les degrés de juridiction sans préjudice cependant de retrait à tout moment même après la clôture des procédures. Cette règle tombe au **Liban** si le bénéficiaire perd. ce qui l'oblige à présenter une nouvelle demande d'aide pour le recours qu'il voudrait présenter.

Un palliatif existe dans certains pays (**Jordanie**) qui permet au demandeur de bénéficier d'un report de paiement des coûts judiciaires en fin de procédure et après prononcé de jugement.

Des dispositions spéciales sont prévues pour créer des services spécialisés auprès des tribunaux afin d'offrir une aide juridique et juridictionnelle aux membres de groupes vulnérables en vertu de textes de loi spéciaux ainsi qu'en **Jordanie** où les femmes victimes de violence ainsi que les victimes de la traite d'êtres humains en bénéficient.

### COMMENTAIRES

La question de l'aide juridique et judiciaire aux membres des groupes vulnérables et qui constitue l'un des chapitres principaux du présent manuel reste à beaucoup d'égards marginale par rapport au cadre juridique de l'aide en tant que tel. Il fait l'objet de textes spécifiques comme pour les femmes victimes de violence ainsi que pour les victimes de la traite d'êtres humains (**Égypte, Jordanie**) et ce, comme résultat de la pression internationale et du soutien conséquent à cet égard afin d'arriver à des mécanismes d'aide répondant aux besoins de ces groupes.

Les besoins spécifiques de ces groupes qui sont nombreux et variés dans les pays partenaires du voisinage sud de la Méditerranée sont pourtant clairs: et ne peuvent souffrir de délais ni être soumis à paiement de droits et taxes. En ce sens, les cadres juridiques classiques, qui souvent n'ont pas été revus depuis leur adoption, paraissent discriminatoires et non adéquats pour répondre à une telle variété de situations. Les bonnes pratiques qui se dégagent du groupe de travail devraient aussi servir à une réforme des systèmes d'aide juridique et judiciaire, systèmes qui se limitent le plus souvent à une aide juridictionnelle et non à des prestations d'aide juridique c.a.d. des prestations de conseil juridique et d'assistance aux demandeurs dans des procédures non-juridictionnelles, leur permettant d'accéder dans de bonnes conditions à la connaissance de leurs droits et à la compréhension de la procédure dans laquelle ils sont engagés.

### ORIENTATION JURIDIQUE

**L'État doit assurer un minimum d'orientation juridique pour les litiges qui ne nécessitent pas de représentation judiciaire.**

#### **SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS**

Les litiges qui ne nécessitent pas de représentation judiciaire sont ceux d'une valeur inférieure à un certain montant réduit variable selon les pays et généralement fixé en fonction du salaire minimum.

Le conseil pré-contentieux est souhaité pour orienter les justiciables dans de tels cas.

#### **COMMENTAIRES**

Dans le cas de ce qu'il est convenu d'appeler "petits litiges", l'aide "juridique", soit le conseil prodigué aux personnes qui veulent faire valoir des droits dont la valeur est minime au regard de la situation économique propre au pays, requiert des services spécialisés qui vont au-delà de l'orientation qu'ils pourraient obtenir auprès des greffes des juridictions ou éventuellement des bureaux d'information qui y seraient installés. Le conseil juridique apporté aux personnes qui sont dans de tels cas permet de faire avancer les affaires rapidement devant les tribunaux compétents pour en traiter.

#### **CRITÈRE ÉCONOMIQUE D'ÉLIGIBILITÉ**

**Le critère économique d'éligibilité à l'aide juridique et judiciaire ne saurait simplement être tributaire de la situation d'indigence de la partie demanderesse, mais d'une situation d'incapacité économique à faire face aux coûts judiciaires, au vu du minimum requis pour satisfaire les besoins vitaux élémentaires.**

#### **SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS**

L'AJJ est généralement octroyée en considération de la situation économique de la personne du demandeur et/ou la nature des crimes ou délits dont le demandeur est passible qui sont retenus pour examiner la demande d'aide.

Des critères objectifs sont prévus pour l'évaluation des ressources économiques de la personne demanderesse mais il est entendu que la situation d'indigence est comprise comme étant celle qui subsiste au-delà des besoins vitaux du demandeur.

Le critère économique est beaucoup plus strict que le critère légal lequel porte sur l'évaluation des chances d'aboutir de l'assignation ou si elle n'est pas fondée ou est irrecevable.

L'aide juridique et judiciaire pourrait cependant être retirée d'office par le bureau d'aide judiciaire si le demandeur vient à avoir des revenus suffisants qu'il a dissimulés.

Les signes extérieurs de richesse ne sauraient être retenus comme critère car cela pose problème pour l'évaluateur (**Israël**). C'est la situation personnelle du demandeur et de

sa famille nucléaire en matière civile, celle de la mère aussi s'il s'agit d'un mineur, qui est considérée pour l'octroi de l'aide. Cependant la situation du ménage est prise en considération lorsqu'il s'agit d'affaires en relation avec le droit de la famille (**Jordanie**) ou encore dans ce même cas, la commission d'un avocat n'est pas requise, un juge aiguilleur servant de conseiller pour l'introduction d'une procédure standardisée. Par ailleurs la loi de 2002 ne fait pas du critère économique un critère rigoureux. (**Tunisie**).

D'autre part, une aide juridique et judiciaire est prévue de droit pour certaines catégories de personnes. En **Jordanie** par exemple demande de pension alimentaire, garde des enfants, en cas d'accident de travail, de personne souffrant d'handicap, de victimes de la traite d'êtres humains, de personnes prises en flagrant délit. En **Algérie**, le critère économique n'a pas cours dans les affaires en rapport avec le droit de la famille, le droit du travail, les immigrants illégaux.

## COMMENTAIRES

La situation d'incapacité économique est celle qui est définie par un seuil minimal de rentrées financières suffisantes pour couvrir les besoins vitaux de la personne ou d'une famille lorsque la personne est mariée par exemple.

Dans ce cadre les textes qui existent dans plusieurs des pays couverts par EUROMED JUSTICE III apparaissent surannés et élémentaires en ce qu'ils continuent de se baser sur des éléments statiques (comme les certificats d'indigence et de non-paiement d'impôts sur le revenu, ou un certificat d'absence de propriété) pour juger de l'éligibilité du demandeur à l'aide judiciaire.

Les critères fondés sur l'incapacité économique devraient être considérés de manière plus souple pour l'éligibilité au conseil juridique gratuit.

## ORGANE COMPÉTENT POUR L'INSTRUCTION DE LA DEMANDE D'AIDE

**Le choix et l'organisation de l'organe compétent pour l'instruction de la demande d'aide juridique et juridictionnelle, qu'il soit de nature judiciaire, administrative ou professionnelle, en matière civile ou pénale, doit répondre avant tout au souci de raccourcir le délai de réponse à la demande par une prompt vérification des critères d'octroi.**

## SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

Le choix de l'organe compétent pour l'instruction de la demande d'aide judiciaire peut être fait en fonction du recours qui est offert au demandeur. Cet organe doit aussi être compétent afin de pouvoir effectuer la vérification des différents aspects commandant l'octroi de l'AJJ en fonction des critères établis (**Algérie**). La question de l'évaluation de la demande par un juge (**Liban**) est de peu d'importance lorsqu'elle a lieu en fonction des mêmes critères utilisés par un organe administratif au sein du ministère de la justice comme c'est le cas en **Israël** fait selon les mêmes critères par les avocats du département légal du ministère de la justice. Dans les pays où c'est un juge qui statue sur le bien-fondé de la demande, une décision de rejet pourrait influencer sur le cours de l'affaire. A cet égard un organe administratif chargé du traitement des demandes d'AJJ

contribuerait à une meilleure centralisation et à la définition d'une politique de l'aide judiciaire.

Un autre modèle est celui qui, ainsi que dans la loi, prévoit des bureaux où sont représentés les divers acteurs de l'AJJ (**Tunisie**).

#### COMMENTAIRES

La création de bureaux d'aide juridique et juridictionnelle chargés de se prononcer sur les demandes d'admission à l'aide peuvent de par leur composition (magistrat, avocat, autre auxiliaire de justice, associations spécialisées) être mieux à même de statuer sur l'éligibilité en tenant compte de la relativité des critères économique selon les spécificités de chaque situation.

#### OCTROI D'AIDE TEMPORAIRE EN CAS D'URGENCE

**Il serait souhaitable pour parer à l'urgence qui caractériserait une demande d'aide juridique et juridictionnelle, en l'absence d'octroi de droit de cette aide, de prévoir un octroi à titre temporaire à charge pour le bénéficiaire de produire les documents justificatifs demandés dans un délai raisonnable sous peine de retrait de l'aide.**

#### SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

La procédure d'octroi d'AJJ est toujours possible en cas d'urgence dans certains pays partenaires du voisinage du sud de la Méditerranée (**Algérie, Israël**) à condition de compléter les documents requis par la suite afin que la décision d'octroi devienne définitive. A défaut, l'aide octroyée à titre temporaire serait retirée. Ainsi, en cas d'urgence, c'est le procureur général qui décide de l'octroi d'aide en **Algérie**. La question de l'urgence ne trouve pas de réponse au **Liban** où l'octroi de l'aide est laissé au juge qui doit par ailleurs jauger les chances d'aboutir de l'action avant de décider de l'aide. En **Tunisie**, c'est le juge qui décide de l'octroi d'urgence. En **Israël**, il n'y a pas de règle concernant la détermination du caractère d'urgence, lequel est décidé au cas par cas.

En dehors de l'arrestation d'une personne qui commande qu'un avocat soit commis pour la défense, il n'y a pas dans d'autres pays (**Jordanie**) de texte spécial concernant une procédure d'urgence pour l'octroi d'AJJ Une telle appréciation par contre, est laissée à l'Ordre des avocats.

#### COMMENTAIRES

L'exigence que les systèmes judiciaires assurent la mise en œuvre effective du droit à un procès équitable dans un « délai raisonnable » impose que la possibilité d'octroyer l'aide judiciaire à titre provisoire soit toujours possible. A cet égard, ce sont les intérêts de l'usager du service public de la justice qui doivent prévaloir.

#### EFFETS PROVISOIRES DE LA DEMANDE D'AIDE

**Une demande d'interruption de la procédure afin de présenter une requête pour l'octroi d'aide judiciaire, soit par radiation du rôle des audiences soit par renvoi d'audience, ne doit pas influencer sur le cours normal de cette procédure en considération de l'affaire jugée.**

#### SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

Dans certains pays une suspension de la procédure est possible et non son interruption, une célérité dans la décision concernant la requête étant entendue (**Algérie**). Une demande d'AJJ dans d'autres pays (**Israël**) doit attendre la procédure judiciaire, si elle n'est pas urgente.

La demande d'AJJ en cours d'instance ne doit pas être abusive et constituerait dans ce cas un abus de droit sanctionné par le code de procédure (**Liban**).

#### COMMENTAIRES

Des critères devraient être dégagés afin que la procédure ne soit pas instrumentalisée par les parties pour retarder l'issue d'un procès. L'imposition d'une amende à la partie qui demande une aide juridictionnelle manifestement non fondée devrait être envisagée de manière plus systématique.

A cet égard, la notion de « délai raisonnable », désormais un principe de bonne administration de la justice, est consacrée par la Convention Européenne des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Cette notion est devenue un critère de qualité de l'action judiciaire et du procès. Plutôt que l'aspect quantitatif relatif à la résorption des stocks et à la gestion du flux des affaires, c'est d'efficacité qu'il s'agit.

#### REJET DE LA DEMANDE D'AIDE

**Un rejet de la demande d'aide judiciaire doit être toujours motivé et susceptible de révision dans de courts délais quelle que ce soit la nature administrative ou judiciaire de la décision de rejet.**

#### SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

Le rejet d'une demande d'aide judiciaire est vu sous différents angles dans la procédure en cours dans les pays partenaires du voisinage sud de la Méditerranée : soit la décision n'admet pas de recours (**Tunisie, Liban**) soit qu'elle admet un recours gracieux devant la même instance auquel il doit être répondu dans un court délai (**Algérie**) soit enfin qu'un recours est possible selon un mécanisme d'évaluation du bien-fondé économique et juridique de la demande par la cour ou par l'avocat chargé par le bureau d'aide juridique et judiciaire qui en analyse le bien fondé avant d'adresser la demande à la cour qui en décide (**Israël**).

Tous les participants conviennent cependant qu'un recours contre le rejet de la demande doit rester possible en tout état de cause, la cour étant libre de décider du bien-fondé de la demande.

## COMMENTAIRES

Les décisions de rejet ou de retrait d'une demande d'aide juridictionnelle doivent toujours être susceptibles de recours. Le délai pour statuer sur ce recours doit toutefois être court.

## MÉCANISME D'AIDE AUPRÈS DES BARREAUX

**Il est recommandé de créer au sein des barreaux un mécanisme ayant des statuts propres qui en définissent le mandat et le fonctionnement sous la supervision du conseil de l'Ordre des avocats, et s'adossant à des avocats adéquatement compensés et formés dans les domaines qui présentent le plus d'acuité pour les justiciables, notamment ceux en situation précaire.**

## SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

Deux modèles de mécanisme d'aide juridique et judiciaire se présentent dans les pays partenaires du voisinage sud de la Méditerranée: le premier, qui est coûteux, est organisé autour d'une professionnalisation de l'aide à travers un Bureau d'AJJ (qui comprend un noyau d'avocats agissant à plein temps) et celui du défenseur public remplissent bien leur rôle et dispensent un service professionnel (**Israël**).

Le deuxième, typique de la **Tunisie** et du **Maroc** (s'il l'on se réfère au récent projet de loi organisant de manière exhaustive l'aide juridique et judiciaire) prévoit des bureaux d'aide régionaux, de manière générale présidés par un magistrat et associant les professionnels du droit. Ces bureaux examinent régulièrement les demandes qui leur parviennent et en décident, les avocats désignés en conséquence ayant droit à des honoraires selon un barème fixant des tarifs correspondant à des types d'affaires. En Algérie il y a des bureaux d'aide judiciaire au niveau des tribunaux, des cours, des tribunaux administratifs, de la cour suprême, du conseil d'état, et du tribunal des conflits.

En parallèle à ces deux modèles, subsiste la traditionnelle commission d'office par le bâtonnier de l'ordre des avocats qui reçoit une demande en ce sens après que le tribunal ait décidé l'octroi d'aide judiciaire au justiciable qui en a présenté la demande (**Liban, Jordanie**).

A cet égard, le rôle des barreaux reste distinct du système public d'aide juridique et judiciaire, soit qu'il joue un rôle d'appoint dans le premier modèle présenté (**Israël**) en puisant dans ses fonds propres pour fournir l'aide, selon des critères plus souples, à ceux dont les demandes ont été rejetées par le bureau d'AJJ au ministère de la justice, soit qu'il reste la cheville ouvrière de l'aide juridique et judiciaire en fournissant des avocats aux demandeurs en matière civile et pénale à la demande des tribunaux (**Jordanie, Liban**) et en puisant dans leurs fonds propres pour verser des indemnités forfaitaires couvrant les frais des avocats commis (**Liban**).

Dans tous les cas présentés, la qualité de la prestation des avocats doit être au cœur du système, lequel doit rester flexible pour permettre non seulement aux indigents mais aux justiciables en difficulté d'accéder à l'aide.

## COMMENTAIRES

La création au sein du barreau d'un mécanisme chargé de l'aide juridique et juridictionnelle, sous forme de commission dotée de statuts qui en déterminent le mandat, l'organisation et le fonctionnement, sous la supervision du conseil de l'Ordre des avocats est important dans la mesure où cette aide peut faire l'objet de suivi et de contrôle de qualité en ce qui concerne les prestations des avocats commis pour cela. En effet seul l'Ordre des avocats a pouvoir disciplinaire sur ses membres en cas de manquements à leur devoir professionnel.

Par ailleurs, la centralisation des données relatives à l'aide juridique et juridictionnelle permet la production de statistiques nécessaires pour la définition d'une politique de l'aide juridique et juridictionnelle conjointement par les barreaux et le ministère de la justice.

## MODÈLE FINANCIER AUX NIVEAUX CENTRAL ET DECENTRALISÉ

**En l'absence d'un modèle financier unique pour l'aide juridique et juridictionnelle, il est recommandé d'introduire une ligne budgétaire spéciale pour couvrir les frais de justice nécessaires pour l'assistance juridictionnelle qui serait dispensée par le biais de l'Ordre des avocats et à laquelle celui-ci contribuerait.**

**Il est recommandé aussi pour les municipalités ou les mairies d'en faire de même dans leurs circonscriptions respectives.**

## SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

L'aide juridique et judiciaire dépend en premier lieu d'un budget adéquat ventilé selon un barème d'honoraires dépendant de la nature des affaires qui soit administré par le ministère de la justice. Ceci doit être prévu dans le budget de l'État tel qu'en **Algérie** au **Maroc** ou en **Israël**.

Mais il est difficile en l'état actuel des finances publiques de certains pays tel le **Liban** ou la **Jordanie** d'inclure l'AJJ dans le budget de l'État dont le rôle reste cependant celui de supervision des services d'AJJ, à moins de recourir à une taxe directe, un droit de timbre à titre d'exemple.

## COMMENTAIRES

La question du financement de l'aide juridique et juridictionnelle est au cœur même des problèmes qui affectent l'efficacité et l'efficience (rapport coût-qualité) de l'aide dans la plupart des pays partenaires du voisinage sud de la Méditerranée Cette aide laisse souvent à désirer dès lors que les avocats ne sont pas réellement rétribués mais perçoivent un forfait qui couvre au plus les dépenses de l'affaire.

D'où leur désaffection et la commission d'avocats stagiaires ou sans grande expérience qui font ainsi leurs premières armes dans ce métier du droit.

Le fait que le financement de l'aide soit laissé à la discrétion du gouvernement dans les pays où cela se vérifie, dénote que l'aide n'est presque jamais une priorité des pouvoirs publics lesquels y voient une tâche qui revient aux organisations non gouvernementales financées par des agences de développement ou des organisations internationales.

Le financement de l'aide juridique et juridictionnelle doit être repensé de manière rationnelle fondée sur le concept de la justice comme un facteur de développement humain.

#### **DISTINCTION ENTRE LES TÂCHES DE PRÉSIDENT DE JURIDICTION ET D'ADMINISTRATION; GESTION INTÉGRALE DES JURIDICTIONS**

**Les tâches respectives de président de juridiction et de directeur administrateur ne sauraient être confondues, ceci sans exclure le principe de la gestion intégrale menée conjointement par le juge et le directeur administratif de préférence lui-même un juge formé aux techniques modernes de gestion.**

#### **SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS**

La question de la gestion des délais des procédures et, de manière générale de l'administration et du fonctionnement des juridictions, présente plusieurs dimensions qui nécessitent à l'heure actuelle une répartition de tâches entre les juges, ceux-ci n'ayant pas reçu de formation spécifique à cet égard. Il faut ainsi que l'administration des tribunaux soit confiée à des juges pour gérer le flux des affaires et leur ventilation par catégorie. Confier la gestion à un directeur administratif qui soit un juge influencerait encore mieux sur le raccourcissement des délais sans influencer sur la qualité de la justice. Certaines initiatives ont été prises dans les pays de la région pour y remédier. L'**Algérie** connaît des expériences de gestion moderne des tribunaux. En **Israël**, une société privée a été contractée par l'administration judiciaire et le ministère des finances pour définir un plan stratégique pour l'administration des tribunaux, à partir de l'identification des problèmes et ce, aux fins de définir des solutions pour une meilleure administration. Ceci devrait servir, entre autres considérations, pour une réforme de la loi afin de rendre opérationnels les éléments de gestion qui seraient ainsi dégagés.

En **Jordanie**, une expérience pilote pour un administrateur de tribunal qui opère selon une planification stratégique est en cours.

Au **Liban**, une initiative visant l'appui à l'administration des tribunaux à travers la dotation d'un fonds réduit au premier président de la cour d'appel pouvant être mis à contribution sans procédure préalable n'a pas été couronnée de succès.

La création d'un comité sur la planification stratégique où les juges auraient une place centrale a été évoqué par les participants quoique l'administration des tribunaux et la stratégie dans certains pays, comme le **Liban**, restent du ressort du Conseil supérieur de la magistrature en concertation avec le ministère de la justice, en raison des autorités multiples intervenant dans la gestions des tribunaux que ce soit au niveau des personnels, celui des juges et celui des ressources matérielles, équipements et infrastructures.

En **Tunisie**, la stratégie générale judiciaire dépend de l'organigramme du ministère de la Justice auquel il incombe de donner les lignes directrices pour le fonctionnement de la justice.

Les directions régionales du ministère de la justice, sont sous l'égide des gouverneurs respectivement. Cette expérience n'a pas été concluante car le directeur régional tiraillé entre le gouverneur, autorité supérieure, et le ministère de la justice ne pouvait que faire preuve d'attentisme. Après la table rase faite de l'organisation institutionnelle du pouvoir judiciaire qui existait avant la révolution, la création d'une instance d'organisation et de fonctionnement de la justice (majlis a'ala lil 'adala) qui comprendrait tous les acteurs de la justice avec des ramifications notaires, juges, greffiers pourrait répondre aux besoins de la planification stratégique.

Reste que la planification est envisageable dans certains domaines (planification en matière de justice des référés pour harmoniser les décisions...; gestion standardisée des dossiers et procédures des matières spécifiques comme les affaires concernant les loyers pour plus de célérité dans la procédure...).

## COMMENTAIRES

Il est pertinent de revenir à la distinction clairement opérée par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) entre les tâches du président du tribunal et celles de son administrateur en considération d'aptitudes et de compétences initialement différentes:

- le premier devrait s'intéresser principalement à la gestion des affaires judiciaires et mettre en place des stratégies garantissant un haut degré de qualité juridique des décisions
- le deuxième doit s'occuper des tâches de gestion de l'organisation du tribunal au nombre desquelles la planification, et l'organisation du personnel administratif.

Les résultats d'une juridiction étant la somme de la collaboration entre les juges et le personnel administratif, il serait judicieux de prévoir un système de gestion globale conjointe de la part du président du tribunal et de son administrateur.

## GESTION DES TRIBUNAUX ET DIALOGUE AVEC LES JUSTICIABLES ET LES ACTEURS DE LA JUSTICE

**Une condition pour l'amélioration de la prestation des juridictions serait de conduire régulièrement un dialogue avec les justiciables et les acteurs du secteur de la justice par le biais de la diffusion d'information régulière sur l'efficacité, sur la charge de travail, sur les ressources des juridictions et, en corollaire, de prendre en considération l'opinion des usagers du service public de la justice.**

## SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

Le dialogue avec les justiciables n'est pas organisé en tant que tel mais se fait à travers des méthodes ad hoc chaque fois que de besoin s'il faut exclure les juges aiguilleurs ou autres formes d'orientation des usagers (**Algérie, Tunisie**) qui ne sont toutefois pas de la même nature. En effet le dialogue avec les acteurs ou entre les acteurs de la justice nécessite des mécanismes qui n'existent pas dans les pays de la région.

L'existence en **Israël** d'un ombudsman sur l'administration de la justice qui reçoit et répond aux plaintes des usagers (très souvent en ce qui concerne les délais) et des avocats et élabore un rapport annuel, contribue certainement à l'amélioration du SP de la justice. Il ne répond cependant pas au concept de dialogue entre les acteurs de la justice.

Ce dialogue en l'état actuel des choses se fait informellement à l'initiative des médias ou des organisations de la société civile, dont le barreau, qui reçoivent des juges, avocats et autres acteurs du secteur de la justice afin de débattre de questions qui ont rapport au fonctionnement. Un comité conjoint a récemment été mis en place entre l'administration judiciaire et l'ordre des avocats afin connaître des relations entre juges et avocats.

D'autre part, des commissions existent au niveau de l'administration de la justice ainsi qu'en **Tunisie** qui se réunissent régulièrement pour discuter de la bonne marche du travail dans les tribunaux et organisent éventuellement des conférences pouvant servir de plateforme pour un dialogue entre les acteurs de la justice et aussi avec le public.

Ceci permet la prise en considération de l'opinion des usagers du SP de la justice, question d'importance dans la mesure où cela mène à un dialogue constructif pour son amélioration.

Certains moyens sont utilisés par l'administration de la justice, tels des points de presse, des bureaux d'information ou des sites internet lesquels ne sont pas en général interactifs et ne permettent pas un dialogue fut-ce sommaire avec les usagers, mais comprennent des informations et éventuellement des formulaires et des descriptifs de procédure.

## COMMENTAIRES

L'information des acteurs de la justice sur le fonctionnement des juridictions est gage de transparence.

La collecte et la diffusion de l'information, celle qui permet de comprendre pourquoi les retards surviennent et où se situent les goulots d'étranglement, est cruciale pour réduire les délais et prévenir les retards.

Pour cela les États doivent disposer de systèmes performants de collecte de données judiciaires car nombre de systèmes judiciaires ne sont pas en mesure de collecter utilement l'information ou n'en disposent pas.

L'établissement et l'utilisation de questionnaires sont, à ce titre, utiles pour obtenir l'information nécessaire et analyser en interne les aspects pertinents de la durée des procédures judiciaires, appréhendées pour cela dans leur globalité.

Le but est de:

- réduire les délais excessifs
- garantir l'effectivité des procédures
- d'assurer la transparence et la prévisibilité nécessaires aux usagers du service public de la justice.

Tout cela permet d'évaluer le fonctionnement des systèmes judiciaires nationaux à travers les délais des diverses procédures et de faciliter la mise en place de politiques de gestion du temps et de réduction des délais.

L'information qui en résulte permet aux acteurs de la justice de réagir et de structurer leurs rapports entre eux et avec l'administration de la justice.

C'est au niveau du ministère de la justice qu'un tel dialogue doit se situer entre les divers acteurs, les professionnels du droit et primordialement le barreau mais aussi les ONGs actives dans le secteur. Ces derniers restent des acteurs de proximité qui sont à même de percevoir les besoins et d'offrir de idées et des initiatives pour y répondre. La « coordination » est à cet égard le maître-mot.

## II. ACCES A LA JUSTICE, DUREE DES PROCEDURES JUDICIAIRES, RETARDS ET DELAIS

### A. DURÉE ET DÉLAIS

#### DÉTERMINATION DES DÉLAIS DES PROCÉDURES

Les délais, établis selon les diverses catégories de procédures et d'étapes de procédures, sont des outils organisationnels qui requièrent un consensus des parties concernées, intervenants et employés de l'institution judiciaire, afin de produire les résultats voulus. Ils doivent être respectés par les tribunaux auxquels revient l'initiative de leur mise en œuvre.

La collecte des données sur les étapes de procédure devrait être institutionnalisée dans le cadre d'un mécanisme destiné à l'analyse et l'ajustement périodiques du cours des procédures. Ceci est de nature à faciliter le diagnostic rapide des retards et l'atténuation des conséquences.

Une gestion appropriée des délais des procédures requiert un regroupement des affaires selon leur complexité et leur durée moyenne et, en conséquence, leur ventilation sur les filières adaptées.

L'adoption de formats standard avec un nombre limité de pages pour certaines catégories simples d'affaires permet de mieux respecter les délais et de se focaliser sur les points clés et le raisonnement figurant dans les décisions judiciaires ou les jugements

#### SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

Bien que le concept de « délai raisonnable », en l'absence de délais conformes établis par la loi dans la plupart des pays partenaires du voisinage sud de la Méditerranée, soit au cœur de la bonne gestion des affaires, celles-ci restent aux mains des juges qui ont pour devoir de gérer les délais des procédures afin de rendre la justice au mieux.

Au **Liban**, le code de procédure civile évoque un « délai raisonnable » qui interdit au juge de s'attarder sans raison et permet donc un retard justifié et instaure une sorte d'équilibre entre « la lenteur inutile » et « la lenteur explicable ».

Il y a consensus que le développement de bonnes pratiques à cet égard permettrait d'établir un « délai raisonnable » tout en gardant à l'esprit que le juge peut toujours moduler la marche des affaires sans être tenu à de stricts délais sauf s'ils sont fixés par la loi (par exemple en **Algérie**, le règlement des incidents de procédure dans un délai de 15 jours sans possibilité de recours, ou, au **Liban** et en **Israël**, des délais fixes pour les affaires caractérisées par l'urgence notamment en matière familiale).

Pour pallier à l'élasticité du « délai raisonnable » notamment lorsque les moyens de la défense imposent des délais, certaines administrations judiciaires prévoient des réunions régulières concernant la fixation du délai raisonnable. Celles-ci ont conduit en **Algérie** à fixer des moyennes de 6 mois en matière civile et à des renvois de semaine en semaine ou de quinzaine en quinzaine sans aller au-delà d'un mois sauf si il y a des raisons qui le justifient. En **Israël**, les délais sont enfermés dans des cadres temporels selon la nature des affaires cadre réduit lorsqu'il y a urgence.

Un projet pour fixer des délais de procédure selon les types d'affaires de manière à s'en servir comme indicateur de filière dans la conduite des affaires, est en cours de préparation en **Jordanie**.

Des moyennes de délais ont été établies en **Tunisie**: 1 à 6 mois pour les affaires pénales, 9 à 12 mois pour les affaires civiles et commerciales.

En complément, la sensibilisation des magistrats se fait au moyen de circulaires ministérielles pour remettre des rapports mensuels qui permettent de vérifier s'il y a un retard dans l'observation des délais et aussi 'pour traiter d'autres problèmes qui grèvent le fonctionnement des tribunaux et retardent les procédures tels les personnels des greffes car ils peuvent ne pas accomplir les tâches les plus élémentaires (des contrats sont régulièrement passés avec des sociétés privées pour le traitement des textes des jugements prononcés). D'autres lignes directrices sont aussi destinées aux avocats afin de produire des pièces en temps opportun.

## COMMENTAIRES

La fixation des délais de procédure associant les divers acteurs de la justice est un processus continu qui doit impliquer magistrats, avocats et autres auxiliaires de justice de manière à fixer une ligne de conduite applicable à chaque procès: un plan d'action déterminant la durée estimative de la phase préparatoire, des audiences préliminaires et du procès. Ainsi un calendrier est établi qui est envoyé aux parties à l'avance. Avocats et procureurs peuvent alors présenter leurs observations.

Cette manière de trouver des points d'entente pour faire avancer la procédure sans écueils ne peut être conçue sans une symbiose entre les juridictions et les avocats.

Elle doit faire l'objet d'un consensus à travers la tenue d' « états généraux de la justice » pour faciliter le débat sur les moyens d'améliorer l'accès à la justice par la simplification des procédures et l'interdiction d'en abuser<sup>1</sup>.

## MÉCANISMES DE COORDINATION

**Les acteurs du service public de la justice, toutes disciplines confondues, devraient être impliqués dans des mécanismes de coordination ayant pour but un meilleur accès à la justice pour les usagers. Il serait souhaitable à cet égard qu'une loi**

---

<sup>1</sup> Cf. *Euromed Justice II: quatrième réunion: « L'accès à la justice à travers l'efficacité de la justice: gestion du système de justice, une mention spéciale des instruments pratiques pour lutter contre les délais dans les systèmes judiciaires »*. Conclusions finales. 2009.

détermine les modalités d'implication dans ces mécanismes des différents acteurs concernés.

## SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

Deux points de vue se dégagent sur cette question entre les participants: la première (**Israël, Liban, Palestine**) déplore l'absence de réunions régulières qui puissent inclure experts, avocats et acteurs de la société civile et prône l'élargissement du cercle des acteurs impliqués dans le service public de la justice pour y inclure formellement le personnel des greffes, le travail des juges étant souvent retardé par l'absence de personnel après l'heure officielle. Le bon déroulement de la procédure exige d'englober toutes les personnes impliquées, juges, avocats, experts, greffiers, assistants sociaux en matière de justice juvénile, police judiciaire en ce qui concerne notamment le transport de prisonniers vers le tribunal (**Liban**).

Les raisons qui militent pour une telle inclusion (**Palestine**) proviennent aussi de la violation fréquente de la procédure par les juges lorsqu'ils décident de renvois de manière répétitive alors que la procédure ne le prévoit qu'une seule fois ou encore de la répartition administrative des dossiers entre les juges, en l'absence d'affectation automatique des dossiers, laquelle reflète parfois plus une mauvaise pratique qu'une bonne pratique.

A l'opposé, le deuxième point de vue (**Jordanie**) estime plus sage de restreindre le cercle aux principaux acteurs, soit les juges et les avocats, et ce, en raison des multiples difficultés qui font obstacle à la réunion de tous les acteurs qui sont impliqués dans le processus judiciaire.

Les juges selon cette deuxième opinion, sont mieux placés pour gérer les procédures de manière à respecter les délais de même que le phénomène des associations d'utilisateurs du service public de la justice reste étranger aux sociétés de la région.

Une autre raison en serait le corporatisme qui peut caractériser les métiers du droit et constituer un facteur important d'échec de la coopération entre les différents acteurs (**Tunisie**).

L'un ou l'autre points de vue ne présentent pas de solution aux problèmes structurels dans les pays de la région comme à titre d'exemple (**Palestine**), faire comparaître des officiels à titre de témoin dans une procédure judiciaire qui reste pratiquement hors de question ou encore le statut des territoires palestiniens, divisés entre zones A, B et C, raison additionnelle de difficultés dans le respect de la procédure surtout lorsqu'il faut coordonner avec les autorités israéliennes pour obtenir la comparution d'une personne devant le tribunal, comme par exemple un témoin (ceci est propre au statut de la zone C).

Il est convenu en conclusion que tous les protagonistes du processus judiciaire, y compris les justiciables, sont des acteurs impliqués dans la procédure, qu'il faut assimiler aux maillons d'une chaîne. Même si les approches diffèrent d'un pays ou d'une région à l'autre, en l'état actuel des choses, les utilisateurs ne font pas les règles mais y sont soumis. De manière générale, ils ne sont pas présents dans les lois qui régissent les procédures.

## COMMENTAIRES

La coordination entre les acteurs de la justice ne saurait se réduire à des réunions de partage d'information mais doit être fondée sur le recueil systématique de statistiques, sur la collecte organisée d'informations et sur un système de veille et d'évaluation des développements dans le secteur, tous éléments destinés à donner à la coordination toute sa signification.

L'institutionnalisation d'un mécanisme de coordination au sein du ministère de la justice réunissant les décideurs en matière de politique judiciaire et les acteurs de la justice y compris ceux de la société civile permet de parer à la demande de justice et d'aide juridictionnelle toujours croissante, sans que cela n'affecte négativement la bonne marche des tribunaux.

La coordination informelle peut aussi être utile dans le secteur de la justice pénale dans la mesure où un réseau de praticiens du droit incluant les juges, les avocats et les chefs des greffes pourrait constituer un espace d'échange de savoir-faire et d'expérience mais aussi un espace propice à la recherche de solutions aux problèmes systémiques qui affectent la bonne marche de la justice.

La question de l'implication des usagers du SP de la justice à travers des associations d'usagers peut sembler être précoce dans l'état actuel des choses mais des signes de la montée d'initiatives de la société civile en ce sens sont décelables au **Liban** où une gazette est publiée régulièrement rapportant les expériences (négatives en général) des usagers mais aussi en **Tunisie** après la révolution.

## DURÉE DES PROCÉDURES

**La durée optimale des procédures judiciaires telle que fixée par les textes devrait être respectée sans entorses, notamment en matière pénale, et contrôlée par les juridictions: ainsi la technique du calendrier préalable par accord des parties à l'incitation du juge. Dans cette perspective, des délais incitatifs, selon le type d'affaire, devraient remplacer les délais dont la violation n'est pas sanctionnée par les textes.**

## SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

Les délais liés à la procédure ne peuvent être modifiés par les juridictions mêmes si les parties en conviennent. A cet égard, il ne peut y avoir de "contrat de procédure" entre les parties à l'instance notamment parce que les délais fixés par la loi, de manière générale, ne sont pas extensibles et restent stricts en matière pénale (**Algérie, Jordanie**). Toutefois le moyen le plus approprié pour réduire les délais de procédure serait la gestion préliminaire du cadre temporel fixé par la loi par accord entre les parties sous l'égide du juge.

Le juge est ainsi habilité en **Israël** à conduire la procédure en raison du nombre croissant et de la nature des moyens de preuve nécessitant certaines fois plus de temps. Mais le Président de la Cour suprême a introduit une procédure qui limite la possibilité pour les juges à prolonger la procédure.

Les délais fixés par la loi, parfois trop réduits (le juge des référés peut, à titre d'exemple, réduire les délais à 24 heures et plus encore à une seule heure) ou au contraire trop

longs: les juges devraient avoir plus de latitude pour la fixation des délais en fonction de l'urgence, de la complexité, du type d'affaires (**Liban**) si les parties ne s'y opposent pas (**Tunisie**). Dans certains pays (**Palestine**), les délais prévus par le code de procédure civile ne sont pas suffisamment précis ce qui ouvre la voie à un prolongement des délais fondé sur l'opportunité. D'autre part les délais stricts en matière pénale, notamment en ce qui concerne la détention préventive ne sont pas respectés. Ces délais ne sauraient en aucun cas être laissés aux juridictions.

Les statistiques permettent de cerner les difficultés auxquelles les juridictions ont à faire face dans ce domaine et permettent de fixer des critères selon le type d'affaires et de moyens soulevés.

En général, c'est l'application de la loi en matière de délais qui fait défaut alors que la fixation des délais est d'ordre public et ne peut être régulée sauf dans les cas prévus par la loi. En matière pénale, toutes les dispositions normatives sont d'ordre public sous peine d'invalidation des procédures. En revanche en matière civile et commerciale, les délais sont incitatifs sans être assortis de sanctions (**Tunisie**).

## COMMENTAIRES

Les bonnes pratiques en matière de durée des procédures judiciaires tiennent principalement à la bonne gestion du temps judiciaire et des tribunaux ce qui amène à une série de questions: la première touchant l'imprévisibilité de la durée procédurale, un problème structurel qui affecte le travail des tribunaux et en augmente régulièrement la charge des affaires dans la plupart des pays de la région EUROMED.

D'où le développement de concepts comme celui de la « durée optimale » d'une affaire, concept qui dépend bien entendu d'un nombre de paramètres en lien surtout avec la nature de l'affaire et le type de juridiction.

D'autre part la flexibilité en matière de durée des procédures judiciaires doit en tout état de cause tenir compte des besoins particuliers et des risques qu'encourent les justiciables du fait d'une procédure flexible.

Une deuxième question en rapport avec la durée des procédures judiciaires est inscrite dans la procédure même et dans la manière de l'appliquer par les juges et les parties au litige. Ceci concerne notamment le retard dans la production des pièces ou des mesures ordonnées par le juge de manière répétée comme la nomination successive d'experts judiciaires pour effectuer une tâche similaire ou l'attente par le juge de la date de clôture du procès avant de vérifier les pièces, notamment celle dont l'absence est de nature à vicier la procédure et de faire rouvrir la procédure.

Dans ce contexte existerait-il une « durée » des procédures judiciaires, une politique de fixer des délais prévisibles et optimaux, une définition des normes et objectifs pour la gestion du temps.

Il est entendu, par exemple, que certaines normes et certains objectifs sont inscrits dans la procédure elle-même qui devraient empêcher les manœuvres dilatoires des parties ou que les juges ne peuvent ignorer.

Ce sont des considérations capitales en matière d'accès à la justice qui ne reçoivent pas suffisamment d'attention. A cet égard les personnels des tribunaux devraient être soumis aussi à des normes et objectifs à atteindre.

## CULTURE DE RESPECT DES DÉLAIS

La culture de respect des délais devrait être promue par tous les acteurs du secteur de la justice comme un moyen d'améliorer la qualité de la justice et ce, tant au niveau des universités qu'à celui des instituts de formation à la magistrature et aux instituts de formation des avocats.

Les codes de déontologie sont par ailleurs des instruments complémentaires de promotion de cette culture.

## SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

La culture du respect des délais procéduraux reste toute relative au regard de la latitude qui est laissée aux juges ou qu'ils se donnent éventuellement pour gérer la durée des procédures (**Liban**). Le non-respect des délais est un phénomène omniprésent (**Jordanie**). Pour cela, l'existence d'un contrôle régulier du déroulement des procédures veillant à surveiller les renvois induits ou à jauger une neutralité du juge qui en réalité n'est que l'autre face du laxisme, est une mesure qui est fondée. Toutefois le suivi effectué par les inspecteurs du ministère de la justice peut être contreproductif car il incite les juges à trancher les litiges de manière formelle aux dépens de la résolution en profondeur des affaires (**Tunisie**).

La question peut au contraire être envisagée sous l'angle de délais prolongés en raison des parties à la procédure: les juges peuvent prendre des sanctions contre les parties qui violent la procédure dans ce domaine; dans ce cadre une évaluation et une revue constante des retards de procédure permettent de traiter de manière systémique cette situation (**Israël**). En **Jordanie**, un contrôle du déroulement de la procédure est effectué systématiquement par voie informatique, qui permet d'aborder systématiquement ce problème.

La culture du respect des délais peut aussi souffrir de l'image que les juges ont d'eux-mêmes: ainsi en **Palestine**, la culture de respect des délais procéduraux s'est effilochée au cours des trois dernières décennies. Les juges d'aujourd'hui agissent comme des fonctionnaires sans plus.

## COMMENTAIRES

La culture de respect des délais pour rendre la justice est un phénomène qui s'accomplit par accumulation et devient une tradition qui influe sur les juges autant que ces derniers influent sur elle.

Les codes de conduite expriment la volonté des professionnels du droit et des auxiliaires de justice d'asseoir cette culture.

Celle-ci ne dépend cependant pas de la discipline qui est imposée aux juges en la matière ni des sanctions qui leur sont appliquées dans ce cadre mais de la formation des juges. La reconnaissance de ceux parmi eux qui respectent les délais exprimée à travers l'octroi de plus de responsabilités et de progression dans leur carrière ne peut que contribuer à asseoir cette culture. Les juges qui feraient l'objet d'une telle reconnaissance peuvent

ainsi imposer à leurs juridictions et à leurs personnels de même qu'aux autres auxiliaires de justice le partage de cette culture.

Le développement d'une culture de respect des délais dépend de même des moyens et ressources à la disposition des juges et de leurs personnels, et de conditions de travail favorables et constamment améliorées.

## SANCTION DU NON-RESPECT DES DÉLAIS

**Il est recommandé de mettre en place des mécanismes techniques et administratifs ayant pour but de cerner les causes des retards dans les procédures afin de les prévenir, les sanctions ne pouvant être que secondaires et visant des manquements caractérisés.**

## SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

Le non-respect des délais peut être prévu en tant que tel par la loi et sanctionné (**Algérie**). Plus encore, il peut être qualifié comme étant constitutif de déni de justice et sanctionné en tant que tel (**Liban**). Il peut être aussi évoqué par les codes de conduite des juges (**Liban, Jordanie** notamment). Mais même si les textes législatifs ne prévoient pas de sanction dans tous les pays partenaires du voisinage sud de la Méditerranée et bien que le respect des délais ne soit pas réellement la première obligation des juges, leur tâche étant de trouver une solution au conflit qui leur est soumis, le couperet des sanctions pour non-respect des délais est présent à travers le Conseil supérieur de la magistrature et l'Inspection judiciaire. Les juges qui ne respectent pas les délais sont interrogés par le Conseil supérieur de la magistrature et peuvent être sanctionnés (**Israël, Jordanie, Liban, Tunisie, Palestine**) Les juges sont tenus de justifier de leurs manquements notamment en ce qui concerne les retards dans le déroulement de la procédure. A cet égard, tant l'Inspection judiciaire (qui effectue des inspections régulières du déroulement des procédures, renvois et retards et reçoit des plaintes individuelles) que le Conseil de discipline des juges sont mis à contribution. Le Conseil de discipline est saisi pour les manquements sérieux qui sont énumérés par la loi donner lieu à un retard de promotion ou à une réaffectation du juge en question (**Liban, Jordanie, Palestine**).

Si un avocat ne présente pas ses conclusions dans le délai prévu par la loi, un renvoi pour une seule fois reste possible mais un renvoi additionnel ne saurait être envisagé. Le juge qui l'ordonnerait s'exposerait à une sanction disciplinaire quelconque par le Conseil supérieur de la magistrature comme par exemple un retard de promotion.

Les auxiliaires de justice ont de même une obligation légale de respect des délais de même que les personnels des greffes et les avocats (**Algérie, Israël, Jordanie, Palestine, Liban, Tunisie**). Ces derniers s'exposent à des sanctions disciplinaires de la part du Barreau auquel ils appartiennent en cas de manœuvres dilatoires. Les juridictions peuvent aussi sanctionner les avocats en prononçant des condamnations à des dommages-intérêts indemnitaires à l'encontre des parties qu'ils représentent (**Israël**).

A titre d'exemple en ce qui concerne la loi qui régit l'expertise judiciaire, celle-ci prévoit des sanctions en matière de dépassement des délais, en ce que cela comporte comme préjudice à l'égard d'une partie à l'affaire (**Algérie**).

Il reste que les sanctions disciplinaires contre les juges et les avocats, éventuellement les experts judiciaires, ne sont pas toujours des plus appropriées car les demandes de report d'audience peuvent toujours être justifiées par le juge qui invoquera à cet égard l'impartialité et la neutralité alors que les avocats peuvent invoquer la recherche de moyens de preuve. Le juge devrait respecter les délais et contrôler les retards provoqués par les avocats et experts judiciaires tout en restant neutre. Le juge peut se référer aux barreaux pour rappeler à l'ordre leurs membres et dessaisir l'expert judiciaire ayant abusé du délai qui lui a été imparti aux fins de remettre son rapport au tribunal.

Quant au contrôle portant sur le déroulement des procédures judiciaires, il devrait avoir un caractère administratif de manière à faire figurer dans son dossier tout manquement injustifié d'un juge à la célérité dans les procédures judiciaires (**Tunisie**).

## COMMENTAIRES

La prévention des retards devrait faire l'objet d'un processus raisonné fondé sur des statistiques judiciaires portant sur les types et phases de procédures montrant des retards et en recenser les causes.

Ceci pourrait cerner les critères du délai raisonnable par types d'affaires (prioritaires, complexes, normales) et de procédures.

Le droit à un procès équitable dans un délai raisonnable peut être prévu dans les constitutions sans qu'un recours effectif n'existe en droit positif.

Une voie de prévention de la violation des délais procéduraux, y compris les délais d'exécution, passerait par l'adoption de dispositions législatives créant expressément un recours pour délai excessif de procédure (que le terme « recours en carence » reflète mieux) visant à faire ordonner une poursuite immédiate du procès ou de la procédure d'exécution d'un jugement, laissé(s) en attente et à réparations indemnitaires, enfermé lui-même dans un délai restreint et permettant au requérant d'en user sans avoir à supporter des charges excessives dès lors que son recours est manifestement fondé. Encore faut-il que les indemnités accordées ne soient pas elles-mêmes déraisonnables, et que le paiement du montant sur le budget de l'État soit enfermé dans un délai fixe.

### III. SIMPLIFICATION DES PROCEDURES ET MODES ALTERNATIFS DE RESOLUTION DES DIFFERENDS

#### A. MÉTHODES ET TECHNIQUES

##### DÉPLACEMENT DE COMPÉTENCES HORS DU CERCLE JUDICIAIRE

Il serait souhaitable d'instituer, en fonction d'une stratégie établie à cet égard, un processus d'examen régulier des fonctions et des services qui peuvent être progressivement externalisés, c.a.d. placés hors de la sphère judiciaire.

##### SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

L'externalisation des fonctions ou des services remplis par les juridictions a lieu dans des contextes assez réduits dans les pays partenaires du voisinage sud de la Méditerranée selon le pays considéré. Cette externalisation n'est pas le fait d'une stratégie mais de circonstances « de terrain » qui ont permis qu'elle se fasse. Les juges ont ainsi toute latitude en **Algérie** pour renvoyer une affaire devant d'autres instances avant d'en juger (ainsi en matière de droit du travail). De même, en droit bancaire ou en droit de la construction à titre d'exemple, des amendes peuvent être infligées coupant la voie à toute procédure judiciaire, autre manière d'externaliser. En **Israël**, l'instance de recouvrement de créances est indépendante de toute juridiction et prend cependant des décisions à caractère judiciaire. Au **Liban**, déplacer hors de la sphère judiciaire les contraventions routières ou les affaires en rapport avec le registre du commerce ne poserait pas problème. En **Palestine**, la chose n'est pas envisageable encore. En **Tunisie** par contre, il existe des instances de régulation auxquelles des compétences judiciaires ont été données ainsi le Conseil supérieur de la concurrence, le Conseil supérieur des télécommunications, l'Instance nationale de protection des données personnelles. Leurs décisions sont susceptibles de recours devant les tribunaux administratifs. De même, la question du déplacement des services du registre du commerce (supervisés par un juge auprès de vingt quatre tribunaux sur l'ensemble du territoire Tunisien) vers le secteur privé en vertu d'un cahier de charges, est à l'ordre du jour.

##### COMMENTAIRES

L'externalisation de fonctions et de services hors de la sphère judiciaire est une démarche qui devrait relever d'une stratégie et non être appliquée de manière ad hoc chaque fois que l'administration de la justice s'y voit acculée, et pour des raisons financières en priorité. En ce sens, elle doit être pensée auparavant et exécutée selon un programme qui prévoit quelles sont les conditions qui doivent être réunies pour chaque mesure d'externalisation.

L'externalisation permet d'ajuster, de mobiliser de manière optimale les ressources propres de l'administration de la justice, humaines, techniques, financières, et d'améliorer ainsi les conditions d'accès à la justice.

##### SPÉCIALISATION DES TRIBUNAUX ET DES JUGES

**La création des juridictions spécialisées et la formation de juges spécialisés sont souhaitables à condition de réguler la mobilité des juges en conséquence afin de ne pas vider la spécialisation de sa pertinence.**

## SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

Les tribunaux spécialisés sont courants dans les pays de la région (de même que les tribunaux d'exception dont l'existence est de plus en plus vue comme contraire à l'État de droit). La formation de juges spécialisés ne suit pas toujours. L'expérience Algérienne de formation des juges se fonde sur la formation continue mais aussi sur l'importance de la spécialisation dans les domaines de droit relativement récents: droit des affaires, droit des assurances, droit bancaire, droit commercial.

Par ailleurs des pôles judiciaires spécialisés ont été récemment créés dans les quatre grandes métropoles du pays pour traiter des affaires relatives au crime organisé, terrorisme, stupéfiants, blanchiment d'argent, cybercriminalité. Des juges et des procureurs spécialisés y ont été affectés.

La spécialisation des juges s'effectue par sessions de six mois au terme desquelles les juges sont réaffectés selon leur spécialisation auprès des tribunaux ou des a spécialisés Il existe en **Israël** de même des tribunaux spécialisés (droit administratif, droit de la famille, droit routier...) mais aussi des juges spécialisés dans les tribunaux de district.

Des tribunaux spécialisés (en matière fiscale et douanière) existent en **Jordanie** de même que des juges spécialisés. Mais il n'y a pas d'institutionnalisation en raison du manque de pertinence de cette question. En effet, la spécialisation des tribunaux ne se pose pas en raison du faible nombre d'affaires et l'inopportunité de spécialiser des juges qui n'auraient que peu de travail. Seule parmi les tribunaux (douze cours de district ayant pour la majorité d'entre elles la même charge de travail), la Cour criminelle a une lourde charge de travail.

Au **Liban**, il existe des tribunaux spécialisés de même que des chambres spécialisées au sein des tribunaux sans pour autant qu'il n'y ait de spécialisation de juges en raison de la règle de mobilité des juges (le Conseil supérieur de la magistrature effectue des mutations tous les quatre ans). Dans les faits, certains juges spécialistes restent à leur poste longtemps comme par exemple auprès des commissions arbitrales du travail. Il est question de spécialiser des juges pour enfants et de créer des tribunaux spécialisés en conséquence.

En **Palestine**, les tribunaux spécialisés comprennent un tribunal du travail avec six juges uniques répartis territorialement, trois tribunaux des enfants, un tribunal des douanes avec compétence territoriale couvrant la rive ouest du Jourdain. Des juges spécialisés en droit des assurances sont répartis sur les tribunaux compétents pour juger des affaires d'assurances.

Un pôle judiciaire anti-corruption ainsi qu'un parquet anti-corruption avec des juges spécialisés est opérationnel de manière limitée sur les territoires palestiniens occupés et a prononcé des jugements condamnant des officiels mais ne peut engager de poursuites à l'étranger.

Des pôles spécialisés existent en **Tunisie** tel le pôle judiciaire anti-corruption qui comprend dix juges d'instruction et cinq membres du parquet. Les tribunaux de l'ordre

civil, même s'ils sont spécialisés pour certains d'entre eux, ne comprennent pas de juges spécialisés.

A cet égard, il est important que les juges soient spécialisés pour pouvoir rendre une meilleure justice. Cette spécialisation doit se faire lors des études menées à l'Institut des études judiciaires.

## COMMENTAIRES

Dans le contexte des pays partenaires du voisinage sud de la Méditerranée, à moins que le système de justice ne soit comme dans des pays de « common law » où les tribunaux organisés sur trois niveaux, sont eux-mêmes divisés en plusieurs sections spécialisées dans divers domaines, il n'est pas sûr que la création de tribunaux spécialisés, soit toujours une pratique qui aille dans le sens de l'amélioration de l'accès à la justice.

Maintenir un dispositif qui requiert une mobilité restreinte des juges qui y sont affectés ne peut être justifié que si la charge de travail est adéquate.

D'autres considérations sont à prendre en compte pour ce qui est de certains pays dont le territoire est très étendu et l'infrastructure réduite et où la justice coutumière continue à opérer selon les traditions ancestrales en porte à faux parfois avec le respect des principes de droit et surtout avec le respect des droits humains, plus particulièrement les droits de la femme.

Dans ce cadre, créer des juridictions de proximité qui traitent de petits litiges courants en matière civile et pénale et en matière foncière assurerait l'accès à la justice à condition que les juges qui y sont affectés soient des généralistes qui puissent traiter des actions personnelles et mobilières jusqu'à une certaine valeur, juger des contraventions couvrant un nombre de classes parmi les moins graves, connaître des problèmes fonciers courants. A l'inverse des juridictions de droit commun, ces tribunaux dont un texte spécial doit fixer les compétences ne jugeraient que des litiges qui leur sont expressément attribués par un texte.

D'autre part, des formations spécialisées peuvent être créées au sein même des tribunaux du premier degré et du deuxième degré au regard de la demande de justice propre à certains contextes territoriaux et économiques. La spécialisation des juges et leur mobilité seraient propres à ce circuit.

## STANDARDISATION DE SERVICES COMMUNS

**La standardisation de l'administration des procédures à travers des services communs est souhaitable pour la réduction des délais et des frais et pour l'amélioration du fonctionnement de la justice.**

## SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

La pratique des services communs existe de manière générale dans des domaines variés selon les pays, En **Algérie**, ce sont les huissiers de justice qui, en matière civile et pénale, sont tenus de par la loi de faire les notifications en rapport avec les procédures judiciaires avec le soutien de la police judiciaire en tant que de besoin. En matière

pénale, ce sont les greffiers qui effectuent les notifications sous la supervision du Parquet. Il existe un service informatique pour le suivi des procédures judiciaires jusqu'à leur clôture.

En **Israël**, une administration séparée opère pour la collecte des créances et des amendes de nature respectivement pénale et administrative. De même un service central informatique sur la justice donne accès aux procédures judiciaires de même qu'il permet la soumission en ligne de documents y relatifs. Un service téléphonique est aussi à la disposition des justiciables afin de les renseigner sur les différentes juridictions. Un département auprès de chaque tribunal existe pour recevoir et enregistrer tous documents.

En **Jordanie**, un bureau d'exécution des jugements existe dans les ressorts des juridictions lequel est présidé par un juge et secondé par des agents d'exécution pour ce qui est des affaires civiles. Pour les affaires pénales, l'exécution des jugements relève du bureau du procureur. Une privatisation du service des notifications serait souhaitable.

Au **Liban** un service centralisé au niveau des notifications par circonscription territoriale, ainsi qu'au niveau des bureaux d'exécution des jugements, lesquels bureaux sont présidés par des juges.

En **Palestine**, il existe un service centralisé en charge des notifications ainsi que neuf bureaux d'exécution des jugements correspondant au ressort des tribunaux d'instance. L'initiative d'y adjoindre des bureaux de la police judiciaire afin de faire exécuter les jugements n'a pu continuer au-delà de quelques mois et l'exécution des jugements s'en est ressentie.

En **Tunisie**, les services communs des tribunaux, tant en matière civile que commerciale, comprennent le service d'exécution des jugements et celui de la gestion des biens confisqués. Le greffier en chef du tribunal en est responsable sous le contrôle du ministère de la justice. L'informatisation des données a beaucoup aidé à opérationnaliser les services communs.

## ÉTUDES D'IMPACT

**Une bonne pratique serait de prévoir une étude d'impact en préliminaire à l'adoption ou à l'amendement de tout texte normatif relatif à l'organisation de tribunaux ou de procédures.**

## SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

Le recours à des études d'impact en prévision de textes normatifs visant à l'organisation des tribunaux et la révision des procédures est unanimement vu comme une mesure bénéfique au processus d'accès à la justice.

La forme ou l'acceptation de ce qu'est « étude d'impact » n'est cependant pas la même dans les pays partenaires du voisinage sud de la Méditerranée. Ce peut être une recherche effectuée par les services du ministère de la justice avec une collecte des commentaires des acteurs de la justice qui sont consultés durant le processus d'examen d'un projet de loi ainsi qu'en **Israël** ou en **Jordanie** où cependant les acteurs de la

justice concernés ne sont pas ou peu consultés ou une commission ad hoc d'élaboration du texte normatif lui-même comme c'est le cas en **Algérie** ou un processus participatif existe qui inclut juges, avocats et juristes comme cela a été le cas pour le Code de procédure civile et commerciale. Ce procédé est celui le plus usité à ce jour (**Liban, Tunisie**) mais la tendance est à la création d'une administration spécialisée au sein du ministère de la justice (en **Jordanie**, ou c'est un département de la législation auprès de la primature qui prépare la quasi-totalité des projets de loi, une commission a été créée auprès du ministère de la justice pour la modernisation des procédures) ou auprès du Conseil supérieur de la magistrature (au **Liban**, un secrétariat est en cours d'organisation auprès du Conseil supérieur de la magistrature qui prendrait en charge la réalisation d'études d'impact en prévision de projets de textes normatifs) ou encore auprès du parlement (en **Palestine**, le Conseil législatif palestinien comprend une commission qui prépare les projets de loi, nombre de parlementaires ayant été formés à la politique législative et à la légistique en Europe, mais elle ne se réunit plus depuis que le Hamas a pris le contrôle du Conseil législatif. Le président de l'Autorité palestinienne peut cependant promulguer des ordonnances législatives qui restent soumises au contrôle du Conseil constitutionnel, celui-ci ayant annulé celle réorganisait le pouvoir judiciaire).

#### COMMENTAIRES

Les documents rendant compte d'une étude d'impact devraient être joints au projet de loi tout au long du processus devant aboutir à son dépôt au parlement.

Ces documents, qui doivent rendre compte des consultations avec les acteurs de la justice concernés se rapportent à l'exposé des motifs et aux objectifs de la loi et doivent évaluer l'impact sur l'ordre juridique. Ils doivent rendre compte de l'application du droit en matière d'organisation de la justice et des procédures judiciaires y compris l'exécution des jugements et les modalités d'application des dispositions ainsi que les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées.

Ces documents doivent aussi évaluer les conséquences économiques, financières, sociales et autres, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour l'administration de la justice notamment mais aussi pour les usagers du service public de la justice.

#### RÉDUCTION DE LA CHARGE DE TRAVAIL

**Il serait souhaitable de mettre en place des juridictions nationales d'appoint, sans ressort territorial spécifique, avec pour fonction de réduire la charge de travail, devenue structurelle, de certaines juridictions selon les besoins qui se feraient jour.**

**L'affectation territoriale temporaire de juges d'appoint ou d'assistants judiciaires est par ailleurs souhaitable auprès des juridictions connaissant une forte charge de travail, de même que l'augmentation du nombre de juges avec une répartition conséquente des dossiers.**

**La réduction de la charge de travail des tribunaux devrait aussi découler de la réduction des activités extrajudiciaires des juges et pour cela faire obligation aux juges de déclarer ces activités dans un registre spécial.**

## SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

Il n'y a pas réellement dans les pays du partenaires du voisinage sud de la Méditerranée de stratégie de réduction de la charge de travail qui soit fondée sur des outils spécifiques, (autres que le recours à des juges retraités ou à des assistants judiciaires qui ne sont pas des juges) tels les modules de travail.

Aussi, aucun desdits pays ne prévoit ce qu'il est convenu d'appeler « brigades volantes » qui se déplaceraient auprès des juridictions ployant sous une charge de travail considérable. Ceci n'a pas sa raison d'être en **Jordanie** ou en **Algérie**, le nombre de juges et de personnels judiciaires étant suffisant par rapport à la charge de travail. Ceci explique aussi l'absence d'assistants judiciaires.

(Il n'en reste pas moins que l'**Algérie** projette de mettre en place des commissions régionales avec pour objectif de filtrer les demandes judiciaires et a recours à des magistrats retraités).

Cela pourrait être une solution (**Palestine**) pour soulager les juridictions affectées par une trop grande charge de travail encore qu'il n'y ait pas en **Palestine** de juges ayant une formation englobante, qui puissent être opérationnels au sein d'une telle structure.

Dans le cadre de la restructuration du secteur de la justice en **Tunisie** après la révolution, la création de "brigades volantes" serait pertinente à charge pour les juges qui y sont affectés d'avoir une formation multidisciplinaire.

L'affectation de juges supplémentaires ou réaffectation de juges reste une pratique inconnue en **Palestine** (où la loi à l'instar de la **Jordanie** prévoit la nomination des juges dans une circonscription territoriale spécifique), au **Liban** ou en **Jordanie** où les affaires toujours pendantes en fin d'année sont redistribuées pour être traitées lors de l'année judiciaire suivante. D'autres pays par contre y ont recours pour parer au déséquilibre dans les charges de travail entre tribunaux, avec des modalités qui diffèrent de pays à pays: ainsi en **Israël**, il y a six ressorts territoriaux au sein desquels les juges peuvent rarement être réaffectés en cas de déséquilibre des charges de travail à l'intérieur du même ressort. La redistribution de dossiers entre les juges est de même pratiquée.

Il faut signaler, d'autre part, au **Liban** et en **Tunisie**, et bien que ceci suscite des difficultés administratives, la réaffectation de magistrats de même grade d'une juridiction à l'autre pour alléger la charge de travail ou compenser une absence (au **Liban**, Les juges peuvent être mandatés à l'initiative du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) ou sur proposition du ministre de la justice et approbation du CSM, pour siéger concurremment dans une juridiction autre que la leur pour une durée déterminée allant jusqu'à une année; en **Tunisie**, l'article 86 du Code de procédures civile et commerciale prévoit qu'un magistrat rapporteur prépare le dossier sans statuer sur le fond, afin de le soumettre au tribunal pour y donner suite).

La pratique qui consiste à se faire seconder par des assistants judiciaires, jugée utile si elle reste confinée aux questions administratives (**Liban, Jordanie**) reste un trait des systèmes s'inspirant du modèle anglo-saxon. tel qu'en **Israël** où cela avait cours à la Cour suprême avant d'être généralisé et en **Palestine** où les assistants judiciaires existent

pour des questions administratives. Un programme est en cours qui prévoit la formation à l'Institut d'études judiciaires de **Palestine** de personnes ayant exercé la profession d'avocat pour une année au moins afin de les affecter aux tribunaux à l'effet de préparer des études, des projets de décision et des activités de greffe accompagnant ainsi les juges dans leur travail de manière permanente. Le problème de la confidentialité (soulevé par le **Liban**) ne se poserait pas dans ce contexte car les personnes en question prêtent serment.

En **Jordanie**, le recours à des assistants auprès des juges, pourrait se traduire par le biais de ce qui est communément appelé "e-Judge".

En **Tunisie**, la question des assistants judiciaires n'est pas institutionnalisée. Elle soulève le problème du secret professionnel et celle de la responsabilité civile et pénale desdits assistants. Ces fonctionnaires devraient être dotés de statut, ne pouvoir décider du fond et être soumis à une obligation de réserve.

Les assistants judiciaires au **Liban** sont ceux qui participent de droit au travail des tribunaux que ce soit l'employeur qui siège à la Commission arbitrale du travail ou de l'assistant social qui participe aux procédures en matière de justice juvénile. Pour ce qui est du traitement des dossiers, celui-ci ne saurait être confié qu'aux juges professionnels à l'exclusion de toute interférence d'assistants judiciaires. Ceci peut être tempéré par l'affectation d'auditeurs de justice pour des stages auprès des tribunaux sans pour autant permettre de déplacer les dossiers.

D'autre part, l'allègement de la charge de travail par le recours à des magistrats retraités est possible en **Algérie** pour la mise en état des dossiers: aussi, les juges parvenus à la retraite (60 ans pour les hommes et 55 ans pour les femmes) pourraient-ils continuer à travailler contractuellement auprès des juridictions surchargées avec une indemnisation forfaitaire et ce, par accord entre le ministère de la justice et le Conseil supérieur de la magistrature. Mais il est difficile de concevoir que deux juges puissent être en charge du même dossier, l'un présent aux procédures orales et l'autre pour juger.

En **Israël**, les juges à la retraite peuvent aussi éventuellement reprendre du service mais seulement auprès des juridictions traitant d'affaires de valeur réduite et auprès de panels ayant compétence pour la libération de prisonniers sur parole.

Au **Liban**, la loi prévoit que les juges, peuvent, une fois atteint l'âge de la retraite (soixante huit ans) siéger dans des commissions moyennant indemnisation.

En **Tunisie**, le recours aux services des juges ayant atteint l'âge de la retraite prend la forme d'une prolongation de carrière par contrat de service de cinq années après la retraite. Cette pratique est cependant contestée par les magistrats qui y voient une interférence de l'Exécutif sans compter la rupture de l'égalité entre juges.

Plusieurs mesures pour alléger la charge de travail sont évoquées par les participants, certaines déjà exécutées ( , les juges au **Liban** travaillent chez eux trois jours de la semaine afin d'accélérer le flux des décisions judiciaires, la **Jordanie** prévoit désormais l'application de cette même mesure à titre expérimental).

Une mesure supplémentaire pour décharger les tribunaux serait de confier les affaires commerciales à des juridictions formées de commerçants. La même démarche pourrait être adoptée pour d'autres secteurs professionnels avec une homologation judiciaire de leurs décisions. La spécialisation des juges permet aussi de se concentrer sur les affaires relevant de la spécialisation et évite la dispersion des efforts.

## COMMENTAIRES

La question de la réduction de la charge de travail a trait à des considérations tant en amont qu'en aval de la procédure proprement dite, qui tiennent de la politique judiciaire.

Ainsi parmi d'autres considérations: la nature de la carte judiciaire, la prévision et le suivi du volume d'affaires et de la charge de travail, l'adoption de mécanismes souples d'affectation des affaires, la rationalisation des délais comme étant des outils destinés à traiter en temps utile les affaires selon les catégories ou selon les étapes de procédure, la limitation des activités extrajudiciaires secondaires des juges tel l'enseignement ou l'arbitrage privé ou l'affectation à des commissions qui sont des causes supplémentaires de retard.

L'extension des compétences des juges uniques dans des limites qui préservent la bonne conduite de la justice en ce qui concerne la garantie des droits des justiciables, peut être une raison pour la réduction de la charge de travail.

Celle-ci peut provenir aussi du règlement extrajudiciaire de nombre d'affaires civiles et commerciales mais aussi pénales en ce qui concerne les droits des victimes, en matière locative etc....

Une autre possibilité pour réduire la charge de travail au pénal serait la mise en œuvre d'une politique d'opportunité des poursuites à travers une meilleure définition des priorités en matière de politique criminelle.

## RATIONALISATION DE LA CHARGE DE TRAVAIL

**La rationalisation de la charge de travail des tribunaux devrait être généralisée par détermination d'un profil de charge de travail raisonnable par type de tribunal, par type d'affaires auprès des tribunaux, par étape de procédure.**

## SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

La rationalisation de la charge de travail est une question qui a toujours préoccupé l'administration de la justice dans les pays partenaires du voisinage sud de la Méditerranée: en **Jordanie**, une étude vieille de dix ans avait recommandé de porter le nombre de juges en **Jordanie** de quatre cents à mille juges. La répartition de la charge de travail en conséquence n'a pas été simple en raison de la révision de l'infrastructure nécessaire pour y répondre.

En **Algérie**, le ministère de la justice a, en collaboration avec l'inspection judiciaire, entrepris d'établir un document à l'effet de rationaliser la charge de travail des tribunaux en prenant en considération du poids des affaires dans chaque région de même que le nombre des décisions hebdomadaire. Ceci permet d'affecter un nombre suffisant de juges par juridiction afin d'éviter une surcharge de travail tout en conservant la qualité de justice rendue.

En **Israël**, la Division de la recherche auprès des tribunaux devrait publier incessamment un rapport sur la charge de travail des tribunaux.

Dans les autres pays, cette question n'est pas réellement traitée de manière stratégique: ainsi, la rationalisation de la charge de travail des tribunaux au **Liban** procède de la répartition des attributions entre la cour de cassation, les cours d'appel et les tribunaux de grande instance, pour la distribution du travail entre les chambres et d'une certaine souplesse dans la distribution des affaires. En **Palestine**, cette rationalisation est vue sous l'angle de la révision de certaines dispositions législatives relatives l'organisation de la justice et revenant sur la nécessité de la présence systématique du ministère public dans toutes les affaires pénales laquelle contribue largement à retarder les procédures, aboutissant ainsi à une surcharge de travail des tribunaux concernés. Bien que le recours à un document stratégique soit considéré comme important en **Tunisie** afin de fixer des critères pour la conduite de certaines procédures, pour la création de tribunaux et pour l'affectation de juges, la fixation de critères objectifs présente à certains égards des difficultés certaines.

## COMMENTAIRES

Fixer une charge de travail idéale par tribunal reste un défi tant de nombreux paramètres doivent être pris en considération notamment l'accroissement du nombre d'utilisateurs du service public de la justice et la diversification des domaines du droit et des différends qui résultent de l'application des lois régissant ces domaines.

Toutefois, la rationalisation de la charge de travail commande de faire régulièrement des projections et d'instituer en conséquence des mesures expérimentales, constamment renouvelées pour accompagner le processus.

## OUTILS DE FACILITATION DES PROCÉDURES POUR LES ACTEURS DE LA JUSTICE

**La mise en usage de manuels et formulaires portant sur des procédures spécifiques auprès des acteurs de la justice plus particulièrement les juges et les personnels des tribunaux, est une pratique qui devrait être systématisée.**

## SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

Rendre disponible des manuels à l'intention des acteurs du secteur de la justice afin de faciliter les procédures et d'améliorer la qualité de la justice constitue de manière indiscutable une pratique à suivre, bien que cette pratique prenne souvent des formes variées pas toujours achevées.

Ainsi, le site internet du ministère de la justice en **Algérie** ne répond que partiellement à un tel objectif de facilitation de l'accès à la justice, la pratique des réunions bimensuelles convoquées par le premier président de la Cour d'Appel, en vue de guider les juges pour trancher certains différends présentant des difficultés, elle, s'éloigne de ce qui est entendu par « manuel ».

Il en est de même quant à l'usage de documents portant des instructions pour la formation des juges en **Israël**, ou de réunions de mise en commun de savoir-faire en

**Jordanie** où le besoin de manuels et de formation afin de répondre à de nouveaux types d'affaires se fait clairement ressentir.

Au **Liban**, les guichets d'information et écrans portant l'information concernant les audiences des tribunaux à l'adresse des avocats reflète l'absence d'outils répondant au concept de manuel, que ce soit pour les avocats les, greffiers ou les experts judiciaires. Pour ces derniers, la commission de réforme du statut des experts judiciaires au ministère de la justice prévoit l'élaboration d'un vade mecum exhaustif qui les guiderait dans leur travail.

En **Palestine**, un congrès est organisé tous les cinq ans dont les recommandations sont destinées à guider les acteurs impliqués dans les procédures judiciaires. A cet égard, le Conseil supérieur de la magistrature a été questionné par les juges pour avoir failli à mettre en œuvre sous forme de manuel des recommandations ayant résulté de ce processus.

## COMMENTAIRES

Les manuels et guides pratiques ont fait leurs preuves tant auprès des professionnels du droit qu'auprès des auxiliaires de justice et des usagers du service public de la justice. A cet égard les manuels et guides sont un instrument de bonne gouvernance en ce qu'ils uniformisent les pratiques et assurent par là l'égalité des usagers du service public de la justice. Ils assurent par ailleurs un transfert de savoir-faire et permettent une célérité dans le traitement des demandes (à titre d'exemple, les guides sur la recevabilité sont extrêmement utiles pour éviter l'encombrement des tribunaux, les guides sur les procédures spécifiques à chaque degré de juridiction sont également un moyen d'expédier les étapes de procédure sans retard etc.)

Les manuels et guides sont des outils pédagogiques destinés principalement aux praticiens du droit et, sans être exhaustifs, permettent une lecture plus claire et détaillée des conditions requises sur la forme et sur le fond dans le but de simplifier et d'accélérer la procédure.

Ils peuvent aussi, sous une version allégée et rédigée en termes accessibles au grand public, être destinés aux usagers et aux instances de la société civile actives dans le secteur de la justice.

Le recours aux manuels et aux formulaires qui en sont les dérivés n'est cependant pas une panacée en ce sens qu'ils ne sauraient répondre au caractère subjectif sui generis de certaines affaires lesquelles ne peuvent être traitées génériquement.

## MÉTHODES ALTERNATIVES DE RÉGLEMENT DES DIFFÉRENDS

**Il est recommandé de développer un cadre juridique régissant la médiation et l'exécution des décisions, qui prévoit aussi la création et l'organisation d'un corps professionnel de médiateurs ayant statut d'auxiliaires de justice.**

**Il serait souhaitable de rendre obligatoire une session pré-contentieuse d'information sur la possibilité de résoudre un litige par voie de médiation.**

**La médiation devrait être envisagée en matière administrative pour les actes administratifs individuels à tout le moins.**

## **SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS**

Sauf en **Palestine** où la loi sur la médiation judiciaire prévoit la création d'un corps distinct de juges médiateurs et en **Israël** où le programme MAHUT encadre la médiation obligatoire en amont de la procédure judiciaire et prévoit une liste de médiateurs professionnels mise à disposition des tribunaux à un coût de près de cinquante Euros de l'heure pour les honoraires des médiateurs, la médiation ne fait pas l'objet d'une loi. Elle est plutôt le fait de dispositions fragmentaires éparpillées dans divers textes et parfois se rapprochant de la médiation sans y correspondre réellement. Ainsi en **Tunisie** l'article 25 du Code du statut personnel consacre une règle du droit musulman qui prévoit une médiation à deux niveaux, une personne représentant chacune l'un des conjoints qui réfèrent au juge de la position des parties afin qu'il propose une solution au bout d'un délai de réflexion d'un mois laissé aux conjoints pour revenir sur leur décision de divorcer.

La médiation pénale est prévue par l'article 335 bis du Code de procédure pénale en vue de réparer les dommages causés aux victimes qui sont imputés au détenu lors d'une phase préalable aux poursuites. La phase de médiation prévue pour les délits mineurs est obligatoire. La possibilité d'effectuer une transaction éventuellement par voie de médiation est de même possible en matière de délit économique (par exemple infractions au principe de la libre concurrence) ou environnemental (par exemple pollution industrielle).

En **Jordanie**, alors que la médiation obligatoire est une pratique conforme à la chari'a, elle ne serait pas souhaitable en tous domaines et devrait, de manière générale être optionnelle sauf en ce qui concerne certaines affaires dont le profil correspond aux spécificités du pays tel qu'en matière du droit de la famille.

Au **Liban**, un projet de loi sur la médiation a récemment été transmis au Parlement pour examen. Par ailleurs, l'Ordre des avocats de Beyrouth a adopté un texte organisant la médiation concernant les différends portant sur les honoraires d'avocats afin d'éviter la procédure judiciaire à cet égard. Un centre universitaire professionnel de médiation de même qu'une association de médiateurs existent aussi.

En ce qui concerne la médiation avec l'administration, la loi créant le Médiateur de la République au **Liban**, adoptée en 2004 n'a pas fait l'objet de décrets d'application. Il faut noter que cette institution n'a que pouvoir d'émettre des recommandations et ne correspond pas réellement au concept de médiation devant aboutir à une décision.

## **COMMENTAIRES**

Plusieurs modes alternatifs de résolution des différends sont présents dans les pays partenaires du voisinage sud de la Méditerranée tels la conciliation, la médiation, la transaction et l'arbitrage. Cependant, bien que la conciliation soit inscrite dans les codes de procédure civile comme une étape obligatoire avant la procédure contentieuse, de même que dans le code d'éthique des avocats comme une obligation professionnelle, elle reste relativement peu utilisée et dépend entièrement des professionnels du droit.

Les autres formes de résolution des différends hors de l'ordre judiciaire souffrent dans ces mêmes pays d'un défaut d'institutionnalisation et de coûts élevés, notamment pour ce qui est de l'arbitrage. Celui-ci est organisé autour de centres en général logés dans les chambres de commerce et d'industrie ou d'associations de juristes qui proposent leurs services d'arbitres selon un règlement qu'ils ont adopté.

Dans les deux cas (centres d'arbitrage et associations de praticiens du droit) ce sont très souvent des clubs fermés qui pratiquent des honoraires et coûts administratifs trop élevés et, en tout cas hors de portée du justiciable moyen et ne facilitent donc pas l'accès à la justice.

La médiation pourrait constituer un préalable à la saisine des tribunaux mais pour cela, une place plus importante devrait être faite à la médiation judiciaire et la création de centres de médiation disposant de médiateurs accrédités notamment en matière civile et commerciale.

Toutefois, en matière civile où les avantages de la médiation apparaissent de manière plus prononcée, celle-ci présente le risque de constituer un moyen de retarder la procédure.

Dans ce cadre, un obstacle de taille est l'absence d'aide pour l'accès à la justice à travers les procédures extrajudiciaires, laquelle n'est pas encore envisagée dans nombre de pays partenaires du voisinage sud de la Méditerranée. La médiation judiciaire serait à cet égard la forme la plus envisageable à court terme pour résoudre les différends auquel cas la médiation devrait être une étape préliminaire à l'amorce de la procédure contentieuse.

En matière de médiation avec l'administration publique, ce mode de règlement de litiges pourrait être admis pour des types de litiges liés aux actes administratifs individuels, aux contrats administratifs, à la responsabilité civile, et, de manière générale, aux litiges ayant pour objet une somme d'argent.

La médiation familiale, sans être exclue, tient peu de place dans le système judiciaire étatique en raison du droit religieux où la médiation ne relève pas exactement du même concept.

L'élargissement de la médiation aux matières pénales est souhaitable en tant que complément de la procédure pénale pour ce qui de l'indemnisation des victimes mais pourrait être envisagée dans les cas relevant notamment de la délinquance juvénile, comme une alternative pouvant offrir aux délinquants l'occasion d'entamer leur réinsertion dans la société.

## **CHAMP D'APPLICATION DE LA MÉDIATION**

**Des mesures d'encouragement au recours aux méthodes alternatives de résolution des différends devraient être décidées par les autorités compétentes nationales montrant les avantages relatifs tant à la protection des droits des parties aux différends qu'à l'économie de temps et de frais pour celles-ci.**

**Une loi organisant tous les aspects de la médiation en tous domaines serait souhaitable ou, à défaut, des dispositions spéciales dans les codes de procédure couvrant les matières tant civile que pénale et répondant aux standards internationaux.**

**Une loi transversale organisant la médiation devrait cependant tenir compte des spécificités de chaque branche du droit.**

## **SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS**

Le champ de la médiation dans les pays partenaires du voisinage sud de la Méditerranée n'est en général pas déterminé par une loi mais laissé à l'évolution des besoins des justiciables.

C'est donc une extension progressive de la médiation qui est perceptible à commencer par les matières civiles et commerciales qui présentent le moins de difficultés aux yeux des professionnels du droit familiaux des procédures d'arbitrage.

C'est une méthode pour éviter une procédure contentieuse qui a été adoptée par le législateur dans certains pays comme l'**Algérie** dans ces deux domaines depuis 2009 tout en excluant certains champs considérés comme ne pouvant souffrir de délais telles les matières soumises au juge des référés. En **Égypte** Un projet de loi sur la médiation en matières civile et commerciale est en attente d'être soumis au parlement. La médiation en matière pénale n'y a cependant pas cours. La médiation est pratiquée en matière financière et économique; Un département de la médiation comprenant des juges qui agissent comme médiateurs existe auprès des cours économiques. Ceux-ci ne peuvent juger d'affaires dont ils ont traité comme médiateurs. Toute affaire réglée à l'amiable entre les parties doit être homologuée par la cour.

En **Jordanie** la médiation est pratiquée dans les affaires financières et commerciales depuis 1995. Au **Maroc**, elle fait l'objet de dispositions législatives en matière civile et commerciale. Au **Liban** un projet de loi est en cours d'examen au parlement pour introduire la médiation en matière civile et commerciale hors du cadre judiciaire. La médiation au **Liban** ainsi qu'en **Israël**, est prévue dans le domaine du travail et avant toute phase contentieuse.

La médiation dans les affaires familiales est vue dans l'ensemble des pays à religion d'État (soit tous les pays partenaires du voisinage sud de la Méditerranée impliqués dans le programme à l'exception du **Liban** où la Constitution (1926) ne prévoit aucune religion d'État) comme étant une matière traditionnellement confiée au juge religieux. C'est plus un trait de culture s'exprimant de manière ad hoc qu'un cadre structuré. C'est le juge qui décide donc de confier à des membres respectifs des familles des conjoints la tâche de trouver un terrain d'entente. En **Israël**, une unité de soutien aux conjoints en conflit existe sans cependant couvrir les questions de mariage, notamment le divorce, qui reste du ressort des tribunaux religieux .

La médiation pénale elle, reste étrangère aux sociétés des pays concernés qui font primer la sanction sur toute autre question et même lorsque la médiation est envisagée, en excluent la question de la peine applicable. En **Algérie**, certaines dispositions du Code pénal prévoient le pardon de la victime auquel cas le ministère public pourrait renoncer aux poursuites. Au **Liban** les tribunaux prennent en considération la réconciliation entre famille du coupable et famille de la victime pour une réduction de la peine dans certains

cas sans gravité et ne reconnaissent pas de solution en matière de crime ou de délit hors du cadre judiciaire. En **Tunisie**, le Code de l'Enfance prévoit la médiation en matière de justice juvénile. Ainsi qu'en **Tunisie** les tribunaux libanais admettraient la médiation en matière correctionnelle et contraventionnelle uniquement et pour des délits mineurs. La médiation pénale en **Jordanie** a cours pour régler les affaires simples comme par exemple celles résultant d'accidents de la circulation.

Toutefois une tendance à organiser la médiation pénale bien que confinée à certaines affaires, se fait jour dans certains pays: ainsi en **Algérie** où un projet de loi sur la médiation pénale couvrant l'indemnisation des victimes et le paiement d'amendes est en cours de préparation au ministère de la Justice, et en **Jordanie** depuis 2011 en matière de justice juvénile. En **Israël**, le concept de justice réparatrice recouvre la médiation pratiquée en matière pénale où les besoins des victimes sont prises en considération de même que la situation du coupable qui peut avoir besoin aussi de soutien et est soumis à des peines alternatives qui le réhabiliteraient en même temps qu'il lui est demandé de présenter des excuses à la victime. Le programme israélien MAHUT, applicable en matière civile, exige que tout différend d'une valeur moindre que 50.000 Sh. et pour certains types d'affaires soit réglé par la médiation. Un contrôle souple du ministère de la justice est exercé sur le processus de médiation qui répond à d'éventuelles plaintes de personnes concernées.

La médiation en matière administrative dans les pays de la région reste en pratique une terra incognita, Un « conciliateur administratif » existe cependant en **Tunisie**. Une loi sur le Médiateur de la République a été adoptée en 2005 au **Liban** mais les décrets d'application bien que prêts depuis des années n'ont pas été promulgués à ce jour.

## COMMENTAIRES

La médiation dans les pays partenaires du voisinage sud de la Méditerranée commence à prendre corps comme une méthode alternative de règlement des différends. Celle traditionnelle en matière familiale ne répond pas réellement aux critères de la médiation<sup>1</sup>, pas plus que la coutume visant à réconcilier les groupements tribaux laquelle apparaît plutôt comme une transaction visant à éviter la vendetta mais n'est en aucun cas une médiation qui s'inscrit dans le droit. Et certainement pas la médiation engagée afin de faire retirer la plainte de la famille d'une mineure victime de viol si le coupable est disposé à l'épouser, une pratique dénoncée par la société civile mais qui continue à faire l'objet de dispositions dans le code pénal de nombre de ces pays.

L'une des raisons principales qui milite en faveur de la progression en la matière est que ce mode de règlement des différends est désormais perçu comme une manière de soulager les tribunaux de leur charge de travail en soumettant certaines catégories d'affaires à la médiation soit d'office soit en fonction de certains critères notamment en matière pénale.

Bien que des avancées dans la promotion de la médiation soient actuellement enregistrées dans plusieurs des pays concernés, nulle part cependant n'est assise la culture de la médiation au sens moderne du terme (en raison de la vision que les conflits sont résolus par une manifestation d'autorité plutôt que par une procédure à l'amiable), ni ne paraissent les fondements de la profession de médiateur. La formation reste

---

<sup>1</sup>Conseil de l'Europe. Recommandation Rec. (98) 1 sur la médiation familiale

embryonnaire, les curricula lorsqu'ils existent, ne sont pas officiels et la profession de médiateur en général n'est pas encore organisée en tant que telle par le législateur pas plus qu'il n'existe de codes de déontologie particuliers, à la profession de médiateur.

## PRATIQUE DE LA MEDIATION

**La profession de médiateur devrait être organisée par le législateur à l'instar des professions libérales notamment celles des professionnels du droit et comprendre une obligation de formation conformément à un curriculum agréé officiellement.**

**Une bonne pratique consisterait à introduire la médiation dans les curricula de la formation initiale et continue des professionnels du droit et auxiliaires de justice.**

**Les manquements aux obligations du médiateur pourraient ainsi être sanctionnés.**

**L'organisation de la profession de médiateur ne devrait pas conduire à un excès de formalisme qui irait à l'encontre de la souplesse qui est exigée dans la médiation.**

## SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

La profession de médiateur dans la région du sud méditerranéen est entrevue par les rares dispositions législatives, comme celles du texte de loi de 2009 en **Algérie**, comme étant une autre profession libérale, composée de membres nommés pour six ans, devant subir une formation (soixante quinze heures) pour être commis par les tribunaux afin d'exercer leurs compétences dans les affaires qui sont devant le juge et ce, lors de la première audience. Le médiateur choisi est notifié par le greffe, et doit terminer sa mission dans un délai de trois mois renouvelable une fois. Le médiateur doit à son tour notifier son acceptation de la mission au tribunal, déterminer ses honoraires et établir un calendrier qui doit être agréé par le tribunal et fixer audience aux parties pour les entendre séparément (cette première audience ne donnerait pas lieu à honoraires si les parties renoncent à la médiation) avant de fixer une session au cours de laquelle il détermine les points d'entente et les points contentieux puis établir le procès verbal d'accord qui sera notifié au tribunal sous forme de demande d'ordonnance sur requête directement exécutoire sans voie de recours possible. Il peut toutefois renoncer à sa mission à tout moment s'il juge la mission inutile. La supervision judiciaire est vue comme un aspect important de la médiation car la transaction qui en résulterait devra être homologuée par le tribunal et devenir ainsi exécutoire comme pour les décisions judiciaires. Le médiateur inscrit sur la liste agréée disponible auprès du tribunal apparaît être un auxiliaire de justice.

Cette vision provient du fait que des problèmes d'exécution sont possibles si le médiateur n'a pas observé les règles d'ordre public. La question de la médiation est par ailleurs soulevée lorsqu'il s'agit de parvenir à un accord concernant l'exécution d'un jugement ayant autorité de la chose jugée, ceci pouvant éventuellement se faire lorsqu'il s'agit de droits patrimoniaux.

En **Égypte**, la médiation fait l'objet de dispositions de loi en matière économique, le président du tribunal économique devant proposer la médiation aux parties, le délai étant de deux mois pour l'aboutissement selon les phases connues de la médiation, l'accord pouvant être adressé au tribunal pour homologation. Les recours en annulation de l'accord (pour inobservation des obligations du médiateur ou pour vice de consentement comme pour les motifs d'annulation de contrat) devant porter sur la décision d'homologation dans un tel cas.

La médiation impose une formation spécifique en préliminaire à toute organisation de la profession et la création d'un corps de médiateurs doté d'un code de conduite, afin que des sanctions puissent être envisagées pour les manquements d'un médiateur à ses obligations. Ceci n'exclut pas qu'un médiateur soit choisi par les parties en dehors de listes de médiateurs agréés.

La question du professionnalisme étant essentielle (**Tunisie**), en l'absence de critères pour l'exercice de la médiation il est fait recours (**Jordanie**) en tant que palliatif à l'absence de formation et d'expérience, à des professionnels du droit (juges retraités et avocats ou professeurs de droit) pour les missions de médiation. Il est remarquable d'ailleurs qu'en **Algérie** la majorité des personnes qui se sont inscrites sur la liste des médiateurs agréés soient d'anciens juges ou greffiers, des avocats ou professeurs d'université sans pour autant que la pratique ne soit réservée aux juristes, un expert dans un domaine ou l'autre en rapport avec le différend contemplé pouvant servir de médiateur. Ceci n'est aussi pas nécessaire, un médiateur pouvant avoir recours à une expertise à toute phase de la médiation encore qu'un tel recours soit considéré comme susceptible de provoquer un retard.

D'autre part la médiation peut être le fait de personnes physiques ou morales. A cet égard, il faudrait sauvegarder le rôle des organisations de la société civile lesquelles peuvent mettre à contribution la médiation dans des questions d'intérêt général notamment en matière d'environnement. Le rôle des juges est important pour la promotion de la médiation comme alternative aux procédures judiciaires. Le juge devrait être capable de fournir une information adéquate à cet égard et livrer cette information au cours d'une session qui est consacrée aux parties au litige, éventuellement inviter les parties à y avoir recours s'il le juge pertinent, en référer à un médiateur ou à un organisme de médiation.

Il est possible aussi d'adjoindre aux juridictions un service de médiation si le recours à des organismes de médiation n'est pas une solution réaliste.

Le rôle des avocats est tout aussi important et il serait important à cet égard que le code de conduite des avocats incluent une obligation ou à tout le moins une recommandation de considérer la médiation pour la résolution d'un différend avant d'aller devant le juge, et ce, dans les cas qui s'y prêtent.

Les barreaux devraient rendre disponibles à leurs membres une liste de médiateurs ou d'organismes de médiation.

## COMMENTAIRES

Il est important que des centres de formation à la médiation soient créés dans tous les pays du sud méditerranéen, qui délivrent des diplômes à des médiateurs leur permettant ainsi d'être accrédités auprès des tribunaux ou auprès des barreaux.

La qualité de la médiation en dépend.

Un programme de formation à la médiation doit nécessairement comprendre:

1. les principes et les objectifs de la médiation
2. le comportement professionnel et éthique du médiateur
3. l'explicitation des phases du processus de la médiation
4. le cadre juridique de la médiation, une loi devant nécessairement organiser ce mode de résolution des différends
5. les particularités de la médiation dans certains domaines comme la médiation familiale où l'interprétation de certains concepts comme celui de l'intérêt supérieur de l'enfant est en cause.

Une formation continue doit être fournie aux médiateurs ainsi préparés et des codes de conduite pouvant être spéciaux à certains domaines de médiation, de même que des sanctions disciplinaires.

Enfin, des critères d'accréditation, indépendamment du seul critère du diplôme, devraient être retenus pour l'exercice de la profession.

## RECOURS À LA MÉDIATION COMME UNE PROCÉDURE SPÉCIFIQUE NON CONTENTIEUSE

**La médiation devrait être possible à toute phase pré-contentieuse, contentieuse ou d'exécution de jugement du différend dès lors que les parties en conviennent et que le cadre normatif le permet.**

## SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

Plusieurs opinions sur la phase de déclenchement de la médiation apparaissent selon les pays, la médiation étant regardée comme un contrat entre les parties avant de recourir à la justice mais aussi, selon le projet de loi en examen actuellement (au **Liban**), comme une entente pouvant se manifester en dehors de toute procédure contentieuse durant le procès mais qui signifierait la renonciation à la procédure contentieuse (**Tunisie**), ou comme une procédure préventive devant être épuisée avant tout recours contentieux mais prenant un aspect judiciaire lorsque le juge la propose aux parties en début d'instance (**Algérie**). La médiation dans la phase d'exécution peut être utile en raison des lenteurs de procédure dans la phase d'exécution (**Liban**); elle n'est pas écartée non plus dans cette phase (**Algérie**) non sans appréhension de difficultés (**Égypte**) ou avec limitation aux matières civiles (**Maroc**), sinon rejetée car considérée comme inopérante dans cette phase et pouvant être de nature à affaiblir la procédure judiciaire (**Israël, Jordanie**).

Les délais pour le déroulement de la médiation à la demande du juge (en général pouvant aller de deux à six mois) sont vus comme un risque de retard dans les procédures qui peut être le fait d'abus de parties en raison de la faiblesse de leurs moyens juridiques.

## PRINCIPES RÉGISSANT LA MÉDIATION

**Il est impératif que le cadre normatif régissant le champ d'application de la médiation soit exhaustif et cohérent et qu'il rende clair le processus de la médiation ainsi que le rôle du médiateur.**

### **SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS**

Volontarisme, neutralité, égalité des parties, indépendance et impartialité du médiateur, secret professionnel et absence de conflits d'intérêts, autant de standards internationaux qui figurent dans la loi en **Algérie** et dans le projet de loi en cours d'examen au **Liban** alors que le volontarisme peut être vu comme contredisant les cas où les parties sont tenues de se présenter pour une première audience ou à l'opposé, peuvent être sanctionnées par le tribunal pour n'avoir pas assisté à la séance d'information sur la médiation (paiement des frais occasionnés par la séance) à laquelle le tribunal les a conviées (**Israël**).

La médiation est prévue par des lois particulières dans certains pays comme la **Jordanie** (violence domestique, médiation collective en matière de travail) où elle est menée selon les dispositions du code de procédure civile. De même qu'au **Maroc** et au **Liban** (où la médiation est cependant optionnelle), l'accord entre les parties doit être homologué par le tribunal par une décision gracieuse sans possibilité de recours, une telle possibilité étant vue comme contraire au concept même de médiation. Lorsque la médiation est menée hors du cadre judiciaire, elle est vue comme un acte sous seing privé pouvant être présenté au bureau d'exécution et pouvant dans ce cas être contestée (**Liban**). Des projets de loi sont en cours d'élaboration en **Jordanie** en matière d'investissement et dans le domaine bancaire qui rendraient la médiation obligatoire.

### **COMMENTAIRES**

De manière générale, la médiation dans les pays partenaires du voisinage sud de la Méditerranée est toujours optionnelle et survient dans un nombre réduit de domaines. Elle est exclue des matières qui ne peuvent être soumises à transaction.

C'est un processus qui peut intervenir indépendamment de toute procédure judiciaire ou lors de cette procédure. Elle se fait alors sous la supervision du juge qui peut nommer un médiateur qualifié, impartial et indépendant. Le cadre temporel est limité en général à quelques mois et la confidentialité requise. Le coût peut être établi par le juge et les parties doivent y pourvoir sauf à demander une aide judiciaire qui en couvrirait alors les frais.

Les concessions mutuelles des parties peuvent être mises en forme dans une décision qui peut être homologué par le tribunal aux fins d'exécution tout à fait comme un jugement. Autrement, l'accord de médiation équivaldrait à un contrat, qui, s'il n'est pas exécuté, doit faire l'objet d'une procédure judiciaire.

## IV. ACCES A LA JUSTICE, AIDE JURIDICTIONNELLE ET GROUPES SOCIAUX DEFAVORISES

### A. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

#### GROUPES VULNÉRABLES

Il est recommandé de former des professionnels du droit spécialisés dans les questions particulières aux groupes vulnérables pour ce qui des conventions internationales applicables dans l'ordre juridique interne, qui régissent respectivement leurs droits.

Des lois spéciales aux divers groupes vulnérables sont souhaitables qui prennent en considération des modalités d'accès à la justice et à l'aide judiciaire propres à chaque groupe.

La création de réseaux nationaux d'information sur le droit et la promotion des moyens de communication électroniques pour cela, seraient de nature à faciliter l'accès à la justice des membres des groupes vulnérables en raison des risques importants de discrimination qui frappent ceux-ci.

Il est recommandé de créer au sein du ministère de la justice un mécanisme de coordination sur l'accès à la justice et l'aide juridictionnelle avec le barreau afin de lui faciliter la tâche de porter assistance efficace au plus grand nombre de membres de groupes vulnérables.

Il est recommandé de renforcer le partenariat entre les administrations publiques et les ONGs spécialisées dans l'accès à la justice aux membres de groupes vulnérables et de l'institutionnaliser par un cadre de concertation incluant les départements ministériels concernés.

#### SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

Les groupes vulnérables, par nature, se définissent d'eux-mêmes. Des lois spéciales régissent certains d'entre eux dans la plupart des pays partenaires du voisinage sud de la Méditerranée (personnes souffrant de handicap, enfants, femmes, victimes de traite, victimes de terrorisme, travailleurs migrants, indigents).

Ainsi des dispositions législatives prévoient en **Algérie** la levée d'obstacles à l'accès à la justice des personnes souffrant de handicap (qui comprennent la formation des personnels des greffes ainsi que la facilitation de l'accès physique aux tribunaux) des veuves, des femmes (pension alimentaire provisoire par ordonnance sur requête, droit

prioritaire de garde des enfants, de disposer d'un local pour exercer cette garde, droit de tutelle), des enfants (loi de protection de l'enfance fondée sur l'intérêt supérieur de l'enfant, dispositions législatives en matière de justice juvénile et tribunaux et juges spécialisés des enfants ainsi que procédures spéciales, maisons de réhabilitation ouvertes, peines alternatives de la prison, remise aux parents de l'enfant, réduction systématique de peines) des personnes âgées, des victimes de la traite d'êtres humains lesquelles disposent de droit d'aide judiciaire, des victimes de terrorisme donnant à leurs familles des facilités d'accès à la justice, des victimes de catastrophes naturelles.

En **Égypte**, en sus de tribunaux de famille, l'accès à la justice pour les indigents est expédié par le biais de bureaux spécialisés auprès des tribunaux. Autrement, ce sont des organismes spécialisés à caractère semi-public qui soutiennent les groupes vulnérables pour accéder à la justice (Conseil des mères et de l'enfance, Conseil national de la femme, Bureau d'aide aux toxicomanes, Conseil national des personnes à besoins particuliers) sans compter les organisations de la société civile.

La **Jordanie** a ratifié la Convention sur les droits des personnes souffrant d'handicap et harmonisé sa législation interne en conséquence. Les juridictions ont par ailleurs passé des accords avec des ONGs afin d'établir conjointement des listes d'avocats et d'interprètes pour l'aide judiciaire. Des cours pilotes pour enfants ont été créées ainsi que des brigades de mineurs (en parallèle avec des mesures de justice réparatrice qui permettent de régler hors du cadre judiciaire la majeure partie des affaires), entre autres dispositions facilitant l'accès à la justice des femmes et des enfants. Un dispositif d'aide aux étrangers travailleurs migrants et réfugiés (interprétation, exemption de droits judiciaires) existe par ailleurs qui leur facilite l'aide à la justice.

Au **Liban**, l'accès à l'aide judiciaire est un droit qui est garanti pour tous, libanais et étrangers, y compris les groupes vulnérables (indigents, personnes souffrant de handicap physique et mental enfants en conflit avec la loi, réfugiés, apatrides travailleurs migrants et autres catégories). Toutefois l'aide est restreinte par la loi à la phase contentieuse, le barreau étant mis à contribution pour cela à travers une Commission d'aide judiciaire active depuis 1993. Une loi spéciale régit le statut des personnes souffrant de handicap laquelle prévoit des mécanismes au sein du ministère des Affaires Sociales et qui font place à la participation des personnes souffrant de handicap au processus d'évaluation de l'éligibilité. De même la loi permet le contentieux collectif pour les personnes souffrant de handicap à travers les associations concernées. La loi sur la protection de l'enfance prévoit aussi l'aide judiciaire pour les enfants en danger physique ou moral. La demande d'aide peut être présentée directement par l'enfant ou par des organisations spécialisées ou même des individus. Pour les enfants en conflit avec la loi, des procédures spéciales sont prévues au niveau de l'enquête, des poursuites, de l'accompagnement social lors des auditions, du jugement et des peines. Le rôle des ONGs spécialisées est important au **Liban** tant au niveau du conseil juridique qu'à celui de l'aide judiciaire notamment pour les femmes victimes de violence, les réfugiés, les travailleurs migrants, les prisonniers ce qui explique l'émergence d'une jurisprudence en ligne avec les standards internationaux. Des cliniques juridiques existent par ailleurs au sein de plusieurs universités qui fournissent gratuitement conseil et orientation. Le rôle grandissant des administrations publiques sous l'influence des ONGs spécialisées est à noter plus particulièrement le rôle du ministère de la Justice et celui du ministère des Affaires Sociales.

En **Tunisie**, le cadre juridique visant à la protection des personnes souffrant de handicap a été revu en 2004. D'autre part, la protection de l'enfant est assurée à travers des dispositions législatives dans le Code pénal, le Code civil, le Code du travail, le Code de la propriété foncière. Un avocat est commis d'office par le procureur général ou le juge

d'instruction à travers le barreau ou même directement par un officier de police judiciaire qui ne peut intervenir sans la présence du tuteur de l'enfant de moins de quinze ans en conflit avec la loi ou de son avocat.

Le Code du statut personnel prévoit des dispositions de protection en cas de décès du père de l'enfant afin de nommer la mère en tant que tutrice sinon la désignation d'un tuteur par le juge (tutelle publique, ami, proche parent, juge) qui peut intervenir pour l'inscription des droits réels revenant au mineur. Le recours à la « kafala » peut se faire par le biais du juge cantonal. Du point de vue institutionnel, le Délégué à la protection de l'enfance a compétence pour intervenir à titre préventif par des mesures visant à protéger l'enfant en situation de risque.

L'aide judiciaire en **Israël** est réservée aux citoyens israéliens ainsi qu'aux résidents y compris la représentation devant les tribunaux religieux, sauf s'il s'agit d'affaire visant à déterminer la citoyenneté et pour les affaires pénales. Des lois spéciales aux enfants et aux handicapés existent par ailleurs qui prévoient l'aide juridique et judiciaire. Les services du Bureau d'aide judiciaire couvrent par ailleurs nombre de groupes sociaux défavorisés notamment les victimes de traite d'êtres humains, les victimes de délits et crimes, les handicapés mentaux.

## COMMENTAIRES

La plupart des catégories de groupes vulnérables (femmes, enfants, réfugiés, apatrides, personnes souffrant d'un handicap, minorités ethniques et religieuses, raciales ou sociales, migrants, prisonniers, pauvres notamment) font l'objet de conventions internationales, ratifiées parfois avec des réserves substantielles. Les perspectives pour lever les réserves ne sont pas en général claires et doivent être alimentées par les interventions de la société civile. Celle-ci peut s'inspirer de nombre de documents disponibles à cet égard (à noter, dans le sillage d'EUROMED JUSTICE II Troisième réunion (Conclusions finales. 2009) la communication: « Accès à la justice pour les groupes les plus vulnérables: une priorité qui doit être améliorée »).

Plusieurs des pays concernés par le Projet EUROMEDJUSTICE III ont créé des Institutions nationales des droits de l'homme dont le mandat est conforme à celui prévu par les Nations Unies pour celles-ci (Résolution 48/134 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 20/12/1993, "Principes relatifs au statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme" connus sous la dénomination « Principes de Paris »). L'accès à la justice des membres des groupes vulnérables y figure. Ces institutions peuvent avoir des fonctions quasi-judiciaires, des fonctions de conciliation aussi. Leur rôle dans le domaine de l'information est important.

Le rôle précurseur des ONGs dans les états de la région en ce qui concerne l'assistance juridictionnelle spécialisée, notamment pour les groupes vulnérables se fonde sur les droits de l'homme.

Les limites à leur action proviennent essentiellement du déficit dans la formation de leurs personnels ainsi que dans celle des avocats qui participent à leur action, et aussi du financement faible et ponctuel dont elles disposent.

Leur coopération avec les autorités commence, dans la période de post-conflit qui a résulté des changements de régime dans la région, à prendre corps. A cet égard, les difficultés peuvent provenir d'une dislocation de l'administration publique, d'une dérive de la police et d'autres institutions sécuritaires vers l'intimidation et la violence et aussi,

d'autre part, un manque de confiance de la part des citoyens en raison des abus. La nécessité de promouvoir l'accès à la justice et à l'aide judiciaire, notamment en relation avec la situation de transition que connaissent certains des pays partenaires du voisinage sud de la Méditerranée exige de consolider l'action du ministère de la justice et d'autres départements ministériels avec celle des avocats et des ONGs afin de prévenir le retour à la période antérieure de violations des droits humains.

## B. VICTIMES

### SOUTIEN AUX VICTIMES

**Des efforts doivent être déployés de manière intégrée pour préserver l'intégrité physique et psychologique des victimes, plus particulièrement celles qui seraient entendues au procès, en vue d'éviter que l'accès à la justice n'aggrave les séquelles engendrées par l'infraction.**

**Des mécanismes particuliers de protection, dont la célérité dans l'accès à la justice et l'accompagnement dans les procédures, doivent être envisagés pour les victimes exposées à des risques d'infractions répétées tel que dans les domaines du crime organisé, et à des violences ou abus sexuels notamment en milieu familial.**

### SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

La victime doit-elle être considérée comme partie à la procédure ou lui serait-elle reconnu d'y participer en tant que témoin ? Une victime peut avoir cette double qualité (**Algérie, Égypte, Jordanie**,) ou l'une exclusive de l'autre (**Tunisie**) mais des nuances doivent être apportées à cela, la première étant de distinguer entre la victime directe et celle(s) indirecte(s), de laisser à la victime le choix (**Algérie, Maroc, Liban**) de conseiller la victime et de l'aider psychologiquement en prévision de sa comparution devant le tribunal (**Jordanie**), celle-ci devant en tous cas avoir des droits particuliers (loi de 2001 en **Israël** qui prévoit une unité au sein du bureau du Procureur général qui traite spécifiquement de la promotion des droits de la victime et de l'application de la loi).

La victime peut être considérée comme partie à la procédure car la victimisation ne la concerne pas purement à titre personnel mais c'est la société qui est victime à travers elle, le désistement de la victime pouvant anéantir l'action publique; c'est au juge de décider (**Algérie, Égypte, Jordanie**). Cependant des dispositions spéciales devraient être prises pour la procédure tel le huis clos télévisé (**Jordanie**) ou la comparution en l'absence de l'agresseur en tant que témoin (**Liban, Israël**). On ne saurait toutefois obliger une victime à se présenter aux audiences, mais en tous cas lui réserver la possibilité de se porter partie civile éventuellement en dehors de l'instance pénale par action directe (**Algérie, Égypte, Jordanie, Liban, Tunisie, Maroc**), de l'informer, lui permettre de formuler son opinion avant toute possibilité de transaction pénale (plea bargain) ou de libération sur parole de l'auteur du crime ou délit, sans préjudice du respect des conditions de procès équitable pour l'accusé (**Israël**).

La victime peut aussi être considérée comme un témoin qui déclenche l'action publique. Il faut faire ici une distinction entre la victime adulte et celle mineure incapable auquel cas c'est le ministère public qui décide de l'action (**Algérie**).

Par ailleurs un témoin peut devenir une victime, ce qui le met en danger d'autant plus qu'il n'y a pas de texte législatif qui prévoit et organise la protection des témoins (**Algérie, Égypte** –où un projet de loi sur la protection des témoins a été élaboré et en attente d'être présenté au parlement et où la loi sur la lutte contre la traite d'êtres humains comprend des dispositions à cet effet- **Jordanie, Liban, Tunisie, Maroc**), pas plus qu'il n'y a de loi générale de protection des victimes (**Algérie, Égypte, Jordanie, Liban, Tunisie, Israël, Maroc**) mais des lois spéciales de protection des victimes du terrorisme (**Algérie, Tunisie**) ou de protection de membres de groupes vulnérables notamment les femmes victimes de violence (**Algérie, Jordanie**) sinon des dispositions éparses en général prévues de manière récente dans le Code pénal (**Tunisie, Maroc**) ou dans d'autres (**Liban**) en matière de déclenchement de l'action publique ou d'indemnisation, ou éventuellement dans des textes spéciaux.

## COMMENTAIRES

Il est de mise de définir, parmi les groupes vulnérables, le concept de victime: c'est une personne physique qui a subi une agression qualifiée d'infraction pénale, cette agression, pouvant être indifféremment physique ou psychologique, ayant provoqué une souffrance morale ou physique, éventuellement les deux à la fois, ainsi que des dommages matériels.

Le terme « victime » s'applique aussi aux membres immédiats de la famille ou de l'entourage de la victime directe, lorsque pertinent.

Toute victime est ainsi en situation de vulnérabilité, celle-ci pouvant être subjective et provenir de sa situation particulière (notamment les enfants qui ne lui permet pas de confronter les séquelles de l'agression dont elle a été victime ni les contraintes des procédures judiciaires sans risque d'aggravation de sa situation. Il est ainsi souhaitable d'établir un cadre de soutien intégré aux victimes afin de répondre à leurs besoins variés.

## MOYENS TECHNOLOGIQUES VISANT À LA PROTECTION DES VICTIMES

**La vulnérabilité particulière des victimes exige de prendre des mesures strictes de protection en cas de participation aux procédures judiciaires publiques notamment l'exclusion de leur présence physique sur les lieux du procès ou aux audiences et pour cela prévoir l'usage de systèmes de vidéoconférence ou de circuit fermé de télévision, éventuellement amender les lois en vigueur afin de le permettre.**

## SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

Les moyens technologiques notamment pour déposer à distance ou dans un local séparé, ne sont en général pas prévus par la loi dans les pays de la région sud méditerranéenne bien que les juridictions puissent être équipés de moyens audiovisuels, sauf pour ce qui est des femmes et des mineurs (**Jordanie**). La vidéoconférence est considérée comme une atteinte au principe du contradictoire ne serait-ce que pour respecter le droit de

l'inculpé de confronter la victime ou le témoin et de leur exposer l'arme du crime pour la reconnaître, de détecter dans l'attitude physique de l'accusé ou du témoin les moyens de faire sa conviction... (**Algérie, Tunisie, Israël**) mais un projet est en cours en **Algérie** pour équiper les juridictions afin d'entendre les personnes par voie audiovisuelle et certains types d'affaires impliquant des enfants de moins de 12 ans sont traités en **Israël** par des agents spécialisés lesquels peuvent décider si la victime enfant peut déposer au tribunal de même que les affaires familiales ou de violences et abus sexuels y sont obligatoirement traitées confidentiellement.

Rien dans la n'interdit expressément le recours aux moyens audiovisuels dans les procédures pénales. Ceci relève en analyse finale du pouvoir discrétionnaire du juge. Un projet de loi sur la contre la violence exercée à l'encontre de la femme et contre la violence domestique prévoit cependant le recours à de tels moyens (**Égypte**), rien ne devrait empêcher l'utilisation de ces moyens surtout si la loi prévoit de cacher l'identité de la victime, de la doter d'une autre ou d'une fausse identité ou de la déplacer de son domicile (**Maroc**).

Ailleurs (**Liban**), les moyens audiovisuels n'ont pas été introduits dans les affaires pénales. Ceci pourrait être compensé par l'émission de commission rogatoire par un juge pour entendre la victime ou un témoin hors de son ressort territorial.

En **Tunisie**, un projet de loi est en cours d'élaboration visant à l'utilisation des techniques d'information et de communication dans les procédures concernant les femmes victimes de violence sexuelles.

## **DROIT DES VICTIMES À L'INFORMATION**

**Il serait approprié de créer un système d'information sur tous les aspects des procédures pré-contentieuse et judiciaire impliquant les professionnels et les auxiliaires qualifiés de la justice de manière à familiariser la victime avec le déroulement de la procédure judiciaire en fonction des circonstances qui configurent sa vulnérabilité.**

**L'information préalable des victimes sur les moyens d'obtenir le soutien psychologique et matériel disponible en parallèle au déroulement des procédures judiciaires, de même que sur les conditions d'obtention d'une éventuelle indemnisation en rapport avec celles-ci, doit leur être effectivement accessible.**

**Il est recommandé de tenir une victime informée des risques qu'elle encourt du fait d'une décision judiciaire notamment celle de mise en liberté de l'auteur présumé de l'infraction**

## **SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS**

L'information de la victime sur ses droits et sur son statut par rapport à la procédure doit se faire dans la phase pré-contentieuse. L'information doit se faire dans sa langue, l'État devant rendre disponible une interprétation et la traduction des documents

officiels lesquels sont communiqués à son avocat, ceci pour que la victime puisse prendre une décision quant à se constituer partie civile ou pas sans préjudice cependant de le faire à tout moment de la procédure pénale (**Algérie, Égypte, Jordanie, Liban, Maroc, Tunisie**). Une information sur la procédure est disponible sur le système d'information électronique du ministère de la justice et sur les écrans dans les locaux des juridictions, la victime pouvant toujours s'adresser directement au juge d'instruction ou auprès du greffe qui leur fait part dans les 24 heures de l'information voulue si la police judiciaire ne l'a fait verbalement (**Algérie, Jordanie, Maroc, Tunisie**). En **Israël**, l'information à destination de la victime est dispensée sur un site du ministère de la justice permettant à la victime dotée pour cela d'un code d'accès à son dossier, de se renseigner sur l'état de la procédure dans le dossier la concernant et son droit de protection de tout contact avec son agresseur, éventuellement le tenir à distance pendant une semaine afin de laisser la victime libre d'initier la procédure et trouver le soutien voulu. A cet égard, un manuel quadrilingue est disponible pour guider la victime. Des unités d'accueil aux femmes et aux enfants victimes de violences ou d'abus sont disponibles auprès des juridictions de première instance.

Au **Maroc**, c'est le code pénal qui prévoit des dispositions faisant obligation au ministère public et au juge d'instruction d'informer et de prendre des mesures de protection physique de la victime allant jusqu'au changement de logement.

Le rôle de l'avocat dans l'information de la victime reste cependant très important. D'autant plus qu'il n'y a pas de loi qui régit le droit d'information des victimes (**Algérie, Jordanie, Égypte, Liban, Maroc, Tunisie**) mais simplement le droit de recevoir tous documents relatifs à l'instance pénale pour la victime qui s'est portée partie civile à l'instance. La loi sur les droits des victimes en **Israël** est rédigée en termes accessibles au lecteur moyen et contient des dispositions spéciales en ce sens en ce qui concerne les enfants et les personnes souffrant de handicap.

Le rôle des ONGs spécialisées apparaît être très important pour combler cette faille (au **Liban** ou en **Tunisie** où un projet de loi habilitant les ONGs à agir en justice pour les victimes est en cours d'élaboration, **Israël** où la victime est informée sur l'unité d'appui aux victimes et sur les ONGs pouvant être utiles pour elle).

## COMMENTAIRES

La victime doit être informée des circonstances dans lesquelles les procédures judiciaires auxquelles elle participerait éventuellement, à temps et en fonction des conditions propres à sa vulnérabilité.

Elle doit ainsi au moins être informée dès le premier moment de recours à la police pour les affaires criminelles et tout au long des procédures:

- de la nature du recours judiciaire possible, des moyens de mise en œuvre et des possibilités d'obtenir réparation
- de son rôle et des droits qu'elle est en mesure d'exercer dans les procédures attendues
- du type de soutien qu'elle peut recevoir dans ce cadre et des organismes qui sont en mesure de la dispenser y compris le conseil juridique et l'aide judiciaire
- des décisions judiciaires qui pourraient être prises lesquelles pourraient avoir des répercussions sur la sécurité de la victime notamment celles en rapport avec la mise en liberté de l'auteur de l'infraction présumé ou condamné plus particulièrement dans le domaine de la violence familiale.

**L'état insuffisant de la législation en matière de réparation aux victimes ne devrait pas faire obstacle à la prise de mesures ad hoc par les juges fondées sur L'esprit de la loi et sur les termes des conventions internationales en vigueur, une attention particulière devant être apportée à certaines catégories de victimes.**

### SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

Les pays partenaires du voisinage sud de la Méditerranée ne sont pas encore réellement au stade la justice réparatrice et n'ont dépassé que peu (ceci dans le domaine de la justice juvénile) la justice punitive. C'est le droit commun qui, de manière générale, couvre (mal) les droits des victimes (**Liban**). L'indemnisation des victimes reste tributaire de l'issue du procès pénal (**Algérie, Liban**) mais le juge devrait avoir latitude pour décider de réparation provisoire aux victimes notamment lorsqu'elles sont en arrêt de travail ou désormais incapables de gagner leur vie ou de se déplacer (**Algérie**). Le recours au référé-provision pour cela est possible (**Liban**). Mais cela est vu ailleurs, en dehors du cas de la pension alimentaire inéluctable, comme posant problème si l'inculpé est acquitté ou s'il y a rejet de l'action civile (**Égypte**). A cet égard, il faudrait prévoir une indemnisation des victimes par l'État indépendamment du procès pénal lorsque l'auteur du crime ou délit est inconnu ou insolvable, par l'institution d'un fonds spécial. Ceci est d'autant plus nécessaire que la culture locale dans nombre de pays du sud méditerranéen fait des femmes victimes de violences sexuelles des « victimes de l'ombre » et que la révélation de tels crimes victimise doublement les femmes lorsque ces violences sont rendues publiques. Ceci est aggravé par le conservatisme de juges qui vont jusqu'à innocenter des agresseurs afin de ne pas faire de la victime une paria, ou ne peuvent concevoir qu'une femme soit victime de viol conjugal (**Égypte**). En **Jordanie**, un cours spécial a été inclus dans le curriculum de l'institut de la magistrature pour porter les juges à appliquer la loi en cas de violence conjugale sans considération de tabous et de préjugés d'ordre culturel.

Un cadre juridique approprié devrait être élaboré qui prévoit la confidentialité afin de porter les femmes victimes de violences sexuelles à rapporter celles-ci (**Égypte, Jordanie**). L'application de la justice réparatrice pour les victimes et les auteurs de crimes ou délits n'est pas toujours possible en raison de l'attitude des hommes qui ont de la peine à se plier au repentir et à présenter des excuses à leurs victimes (**Jordanie, Tunisie**), les auteurs étant eux même des victimes à l'origine. A cet égard il faut considérer la question dans sa globalité et tenter par le biais d'une transaction moyennant réparation à la victime, de réinsérer l'auteur dans la société.

Des mesures alternatives sont possibles pour les femmes et les enfants, ces derniers représentant plus du tiers de la population, l'application du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant devant guider le juge à cet égard (**Jordanie, Tunisie**).

Beaucoup de mesures éparses existent sans autres dispositions que celles figurant dans la loi sur les droits des victimes (**Israël**) mais les institutions nécessaires pour leur mise en œuvre n'existent pas ou ne sont pas organisées (**Jordanie**).

Des cellules d'accompagnement sont prévues au **Maroc** pour les victimes femmes et enfants. Ceci est aussi applicable aux membres des groupes vulnérables. Un projet de loi sur la justice transitionnelle en **Tunisie** inspiré du modèle marocain, est en cours d'élaboration qui prévoit réparations (individuelles et collectives) et réhabilitation des victimes, repentir et réintégration de tous dans la société.

## COMMENTAIRES

La mise en œuvre de la notion de justice réparatrice dans les pays partenaires du sud de la Méditerranée du reste difficile en l'absence de promotion auprès des professionnels du droit notamment les juges, procureurs et autres acteurs de la justice pénale, les avocats, les ONGs spécialisées, de même qu'auprès des victimes et auteurs d'infractions. Aussi est-il clair, malgré les processus de transition dans certains pays notamment l'**Égypte**, la Libye et la **Tunisie**, que la justice réparatrice attendue n'est pas encore à portée de main.

L'expérience marocaine de justice transitionnelle destinée à mettre fin aux injustices des années de plomb qui inspire le projet de loi sur la justice transitionnelle actuellement en cours d'élaboration en **Tunisie**, s'est concentrée sur des réparations collectives et individuelles et sur le devoir de mémoire mais pas sur les sanctions à l'encontre des responsables des violations des droits de l'homme au cours de cette période .

Ailleurs, la justice réparatrice avance dans le domaine de la justice juvénile (**Liban**, **Jordanie** notamment où le recours à des mesures alternatives à l'emprisonnement est devenu fréquent).

Mais il ne semble pas que des programmes de justice réparatrice aient réellement été conçus dans ces pays en recourant à un modèle impliquant une médiation entre l'auteur de l'infraction, la victime, les membres de sa famille ou de son entourage et éventuellement de représentants de la communauté locale aux fins de parvenir à une réconciliation impliquant excuses et pardon accompagnés de réparation et de réinsertion ainsi de l'auteur de l'infraction dans la société.

L'exigence de réparation n'est pas en elle même constitutive de justice réparatrice et n'est pas de nature à rompre le cycle de violence ni ne préserve la dignité de la victime. Dans le cas où la réparation seule est considérée, l'auteur de l'infraction reste en marge de la société et se retranche dans son statut face à l'autorité qui l'a sanctionné et la victime continue à connaître la peur. Aussi les objectifs de la justice réparatrice, notamment une meilleure qualité de justice, ne pourraient être considérés comme atteints si l'on considère simplement les résultats de diminution de la charge des tribunaux et de la population carcérale.

## C. FEMMES

### LÉGISLATION POUR LA PROTECTION DES FEMMES VICTIMES DE VIOLENCE

**Il est recommandé que le cadre juridique législatif, réglementaire et autre soit entièrement révisé afin de prendre en compte la question du genre plus particulièrement la vulnérabilité des femmes.**

**L'éligibilité des femmes victimes de violence à l'aide juridique et judiciaire devrait être automatique sans considération de statut matrimonial, l'avocat nommé pour dispenser l'aide devant être qualifié pour ce type de procès.**

## SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

Il apparaît de l'état de la législation dans la majorité des pays partenaires du voisinage sud de la Méditerranée qu'il n'y a pas de lois transversales qui traitent de la violence contre les femmes mais que des dispositions législatives au pénal et au civil existent qui font une part à ce problème.

Ainsi en **Tunisie**, le Code pénal renforce la sanction lorsque l'auteur de la violence est un conjoint sauf désistement du conjoint victime. Par ailleurs, le législateur a confié au Médiateur la tâche de recueillir auprès du parquet les plaintes de violences conjugales afin de tenter une médiation destinée à préserver les liens conjugaux et, à défaut de poursuivre la procédure pénale à moins de désistement de la victime. Le désistement est cependant possible au cours de la procédure ou même après que le jugement ait été émis. A noter que le concept de famille est entendu en Tunisie au sens strict, soit la famille nucléaire.

La situation en **Algérie** n'est pas fondamentalement différente. Des dispositions figurent dans le Code pénal qui prévoient une protection spéciale en ce qui concerne le harcèlement sexuel sur les lieux de travail, l'abandon de famille, le non-paiement de pension alimentaire mais rien sur la violence contre la femme.

L'activisme des organisations de la société civile dont le rôle est reconnu comme important dans ce domaine par l'ensemble des participants a cependant permis une percée au niveau de la législation (**Égypte, Jordanie, Liban, Palestine**).

En **Égypte** un projet de loi a été élaboré contre la violence domestique incluant la criminalisation de faits qui ne sont pas sanctionnés par le Code pénal parmi lesquels ceux constitutifs de violence physiques et psychologiques contre les femmes (atteinte à la vie privée, harcèlement sexuel, privation de droits successoraux notamment). Des mesures sont en vigueur concernant la protection par le Parquet des femmes victimes de violence et l'interdiction de diffusion de photos ou de films contenant des scènes de violence.

La **Jordanie** a adopté dès 2008 une loi sanctionnant la violence domestique. Des structures publiques existent qui renforcent l'application de cette loi, comme le Département de la protection de la famille au sein de la Direction de la Sûreté générale, laquelle maintient des branches dans tous les gouvernorats du Royaume et intervient sur dépôt de plainte mais aussi de son propre chef.

Les règles qui s'appliquent au **Liban** en ce qui concerne la violence contre les femmes sont celles-là même qui régissent la répression de la violence contre toute personne. Un projet de loi, sous l'impulsion des organisations de la société civile spécialisées en la matière qui définit la violence contre la femme et instaure des mesures de protection en même temps qu'il élargit le concept de famille (famille étendue, famille recomposée) a été adopté par le Conseil des ministres et transmis au Parlement. Les travaux de la commission parlementaire sur la législation a cependant modifié le projet pour en faire un texte réprimant plus spécifiquement la violence domestique.

En **Israël**, la loi qui régit la prévention de la violence domestique(1991), prévoit une aide juridictionnelle gratuite aux victimes, une autre loi de 2001 couvre les droits des victimes de crimes. Des mesures sont en place auprès de la police, des maisons d'accueil de femmes victimes de violence et des services d'aide juridictionnelle pour informer les femmes victimes du soutien qui est disponible dans ces cas.

En **Palestine**, l'état de la législation ne permet pas de sanctionner la violence contre les femmes autrement que par l'application des dispositions du Code pénal, lesquelles continuent, à l'instar d'autres pays de la région, à permettre à un violeur d'échapper à la sanction en épousant sa victime. Toutefois un projet de loi sanctionnant la violence domestique existe.

## COMMENTAIRES

La question de la violence contre la femme reste un problème culturel auquel la législation ne saurait apporter de solution si elle n'est complétée par des mesures nombreuses de toute nature, notamment une application stricte de la loi sans recherche systématique de compromis qui en analyse finale favorise les auteurs des violences et conforte leur impunité.

La femme est souvent dans une situation de faiblesse caractérisée n'ayant pas d'autonomie propre qui lui permette de faire valoir ses droits, ce qui résulte en un désistement en faveur de l'auteur des violences.

Un exemple-phare est celui des cas de viol, où les victimes sont pressées de s'incliner devant une « proposition de mariage » pour « sauver leur honneur », en violation de leurs droits les plus élémentaires qu'elles ne peuvent cependant revendiquer car rien n'est prévu dans le cadre juridique pour les aider effectivement.

La ratification d'instruments internationaux telle la Convention des Nations Unies visant à l'élimination de toutes sortes de discrimination contre la femme n'aide pas beaucoup à résoudre le problème de la violence contre les femmes, maintenue structurellement en état d'infériorité par des dispositions législatives, tant que les réserves concernant le droit de la famille restent exhaustives, et, aussi, tant que la volonté politique d'harmoniser la législation avec un minimum de standards internationaux tarde à venir, tant, enfin, que la reconnaissance de la prééminence des termes de ces conventions sur la législation interne n'est pas reconnue dans la hiérarchie des normes.

## POLITIQUES PUBLIQUES

**L'accès à la justice et à l'aide juridictionnelle, plus particulièrement en ce qui concerne les femmes requiert une approche intégrée et pour cela l'adoption de politiques publiques qui favorisent cela.**

**De telles politiques publiques doivent se traduire par des changements au sein des structures publiques et par la formation de fonctionnaires afin de briser la résistance institutionnelle au changement.**

**L'élaboration de politiques publiques en la matière suppose la participation active des organisations de la société civile afin que leur traduction dans les faits ne soit pas frappée par la dispersion et les contradictions.**

**La coopération entre elles des diverses organisations professionnelles concernées, avocats et médecins notamment est souhaitable sur base d'une étude empirique marquant la gravité du phénomène de violence exercée à l'encontre des femmes.**

**Des lois exhaustives devraient être élaborées comportant des mécanismes incitatifs de recours plus particulièrement un accès automatique au conseil juridique et à l'aide judiciaire en amont et en aval des besoins exprimés par les femmes victimes de violence.**

**Il est recommandé de donner aux institutions nationales des droits de l'homme, là où elles existent, des fonctions quasi-judiciaires afin de saisir directement le parquet au nom de femmes victimes de violence qui s'adresseraient à l'institution.**

**Il serait souhaitable que les autorités locales, notamment municipales, soient impliquées dans la facilitation de l'accès à la justice et à l'aide juridictionnelle des femmes par la création de services d'accueil et d'orientation.**

**Il est recommandé qu'obligation soit faite aux professionnels médicaux et paramédicaux ainsi qu'aux fonctionnaires de signaler sans délai aux autorités publiques les faits de violence contre les femmes qu'ils viendraient à connaître de par leurs fonctions et à informer ces dernières des moyens de protection et de soutien disponibles, et ce, à peine de sanction.**

## **SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS**

Elaborer des politiques publiques implique de prendre en considération la situation propre à chaque pays, la culture dominante, les progrès qui se font jour.

Dresser une politique publique en vue de l'élimination de la violence contre les femmes suppose un choix de moyens appropriés selon les situations et éviter les solutions génériques.

Les systèmes informels, traditionnels ou coutumiers peuvent être inclus dans ce cadre dans la mesure où ils répondent aux nécessités de l'Etat de droit.

A cet égard, les politiques publiques visant à mettre un terme à la violence exercée contre les femmes doivent conduire à des amendements des lois, qui favorisent la protection des femmes et la mise à leur disposition de moyens qui permettent de faire valoir leurs droits, en premier le droit à un recours effectif.

## COMMENTAIRES

Il est important de garder à l'esprit que les femmes, en tant que groupe social défavorisé, sont frappés de double ou triple vulnérabilité sinon plus. L'accès à la justice et à l'aide juridictionnelle en est d'autant plus compliqué et requiert pour être effectif des mesures spéciales, telle la création d'unités de soutien aux femmes dans les départements ministériels concernés et de « guichets uniques » pour répondre à leurs besoins multiples.

Des spécialistes devraient être détachés auprès de la police judiciaire et du parquet pour aider à rendre le recours des femmes à la justice effectif.

Eventuellement des mesures de création de tribunaux spécialisés pour juger des violences contre les femmes pourraient être une réponse valide à ces besoins par l'intégration de tous ces services et personnels spécialisés plutôt que le déploiement exhaustif de services et personnels, déploiement qui rencontrerait de nombreux obstacles en raison du coût et du nombre insuffisant de personnels spécialisés.

## D. PERSONNES HANDICAPÉES

### LÉGISLATION

**Il est recommandé aux états qui ne l'auraient pas fait de ratifier la convention des nations unies relative aux personnes handicapées, de créer les instances qu'elle prévoit et d'harmoniser la législation interne avec les termes de cette convention plus particulièrement ceux en rapport avec l'accès à la justice et à l'aide juridictionnelle.**

**Il est recommandé aux états de créer les conditions nécessaires pour garantir l'accessibilité des personnes handicapées aux bâtiments abritant les services judiciaires, et d'assurer les ressources nécessaires afin de pouvoir en bénéficier.**

**Il est recommandé pour les personnes souffrant d'handicap mental qui sont institutionnalisées de prévoir leur représentation judiciaire par voie de tutelle afin de garantir leurs droits.**

**Il serait approprié de prendre les dispositions législatives et autres pour conférer qualité aux instances nationales spécialisées ainsi qu'aux organisations de la société civile actives en ce domaine, afin de conduire des contentieux collectifs visant à assurer les droits des personnes handicapées.**

### SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

Plusieurs pays du voisinage sud de la Méditerranée disposent d'une loi couvrant les droits des personnes handicapées, ce qui peut être expliqué par le nombre de conflits armés qui ont ravagé ces pays laissant des milliers sinon des millions de personnes avec

des handicaps permanents. L'Égypte, où 32 millions de mines anti-personnel posées lors de la deuxième guerre mondiale ont laissé plus de 3,5 millions de victimes d'handicap physique, dispose d'une loi (1975) qui définit la personne handicapée et fait l'inventaire des services qui lui sont rendus disponibles sans qu'il n'y ait de dispositions spéciales concernant l'accès à la justice et à l'aide juridictionnelle. La nouvelle Constitution de 2012 prévoit de même en son article 72 l'engagement de l'Etat d'apporter une aide en tous domaines pertinents aux personnes souffrant de handicap. Les égyptiens et les résidents palestiniens ainsi que les ressortissants étrangers sous condition de réciprocité cependant, bénéficient de la loi No.35/1975 sur la réhabilitation des personnes souffrant de handicap physique. Les personnes souffrant de handicap bénéficient par ailleurs d'un quota de 5% dans la fonction publique et bénéficient d'une exemption de taxes sur les véhicules spécialement équipés pour les personnes souffrant de handicap physique. L'aide judiciaire est prévue pour les personnes souffrant de handicaps multiples.

La loi en **Algérie** couvre tant les handicapés physiques que mentaux. Le ministère de la Justice et celui de la Solidarité nationale coopèrent afin de rendre l'accessibilité pour les handicapés à la justice effective, accessibilité physique aux bâtiments et guichets spéciaux mais aussi fourniture de ressources humaines (interprètes pour sourds-muets) et moyens matériels notamment d'équipement adapté aux handicaps (machine à écrire en braille à titre d'exemple). En **Israël**, (1.500.000 personnes souffrant de handicap en 2007 dont 314.000 enfants, plus de 65% d'handicapés âgés de plus de 65 ans et 56% de femmes), la loi (1998) vise essentiellement à réduire les disparités dans les conditions de vie entre les personnes handicapées et le reste de la population. Une commission pour l'égalité des droits pour les personnes handicapées a été créée en 1999. Celle-ci développe les matériels qui permettent aux personnes souffrant d'handicap cognitif ou d'handicap mental d'être partie aux procédures judiciaires, des personnes spécialement formées devant les prendre en charge (loi sur les enquêtes et les témoignages. 2005). Aveugles, sourds et muets ont accès à l'aide juridictionnelle. Les personnes institutionnalisées d'office ont droit à une revue de leur situation régulièrement par les services d'aide juridictionnelle. Le ministère de la Justice est responsable pour aménager l'accessibilité physique aux bâtiments abritant les tribunaux et les services du ministère. La **Jordanie** a participé aux travaux de la Convention internationale relative aux personnes handicapées qu'elle a ratifiée en 2007 et créé en conséquence le Haut Comité qui y est prévu. Une loi sur les droits des handicapés (5 à 7% de la population) a été promulguée. Les bâtiments de la justice doivent en vertu de cette loi être adaptés aux conditions prévues par la Convention. Les personnes handicapées font l'objet de mesures de discrimination positive et ne sont pas soumis à paiement de droits et frais de justice. La liste des experts judiciaires agréés a été modifiée pour inclure des experts en communication visuelle et autres pour assister les personnes handicapées dans les procédures judiciaires. A cet égard, les handicaps multiples dont souffrent certaines personnes leur confèrent le statut d'incapables et une représentation judiciaire d'office en conséquence. Une juridiction spéciale sans compétence territoriale déterminée a été créée pour les personnes à besoins particuliers.

Au **Liban**, un Conseil national pour les affaires des handicapés a été créé suite à la ratification de la Convention internationale relative aux personnes handicapées, lequel a compétence pour engager des contentieux collectifs portant sur leurs droits.

La loi ottomane continue à régir les questions en rapport avec les personnes souffrant d'handicap mental.

La loi (2000) relative aux personnes handicapées instaure un système de protection en faveur des handicapés y compris l'accès à l'aide juridictionnelle.

La loi (1999) relative aux handicapés (près de 50.000 personnes handicapées en 2006), en **Palestine** prévoit en matière d'accès à la justice, des experts agréés près les tribunaux pour faciliter la communication avec les handicapés pour les besoins des procédures judiciaires.

Le cadre juridique en **Tunisie** (2004) ne diffère pas des autres pays où une loi relative aux handicapés a été adoptée. Il y est prévu des formes d'assistance aux handicapés (mentaux, physiques, moteurs) pour tout ce qui a rapport aux actes juridiques. A cet égard, les handicapés mentaux disposent de tuteurs nommés par le tribunal, les interdits disposent d'aide juridictionnelle pour faire lever l'interdiction.

## E. MINEURS

**Les organes du système de justice juvénile devraient appliquer des procédures simplifiées qui soient adaptées au développement évolutif des mineurs.**

**A cet égard, le mineur doit être écouté et comprendre le contenu et le but des procédures judiciaires, être garanti du respect de son image et de son intimité.**

Les associations nationales dont les statuts incluent la défense des droits de l'enfant ou l'assistance à l'enfance maltraitée devraient pouvoir exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les violences dont sont victimes les mineurs.

## SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

Des tribunaux spécialisés existent dans tous les pays partenaires du voisinage sud de la Méditerranée à l'exception du Liban qui maintient des sections spécialisées sans pour autant que les juges qui les président ne soient eux-mêmes spécialisés.

Le Code de la famille en **Algérie** prévoit l'accès à la justice et à l'aide judiciaire en matières civile et pénale pour les mineurs. Des tribunaux et des juges spécialisés ainsi qu'un corps de police pour mineurs sont en charge des procédures. Par ailleurs, une législation spéciale existe pour la protection des enfants en danger moral (2003). La représentation des mineurs est assurée par commission d'office d'avocats. Il est prévu la confidentialité de la procédure, un rapport de situation familiale, éducative et sociale pour entamer la procédure, la protection de l'image du mineur et la possibilité de le dispenser de comparaître aux audiences ainsi que la réduction systématique de moitié des sanctions prévues par le Code pénal, la responsabilité civile incombant au tuteur. Les rapports concernant les procès impliquant des mineurs ne sont pas autorisés dans les médias.

En **Egypte**, la loi de 1969 régissant la justice des mineurs, amendée en 2008 prévoit des tribunaux spécialisés pour enfants assistés de travailleurs sociaux et de psychologues ainsi que des juges spécialisés qui appliquent une procédure propre à ces tribunaux. Seuls les avocats, les parents ou tuteurs des mineurs, les travailleurs sociaux et les psychologues impliqués dans la procédure peuvent y participer. Le mineur peut être dispensé de comparution à l'audience. Les juges des enfants subissent une formation spécialisée ainsi que les membres du Parquet. Ces tribunaux peuvent éventuellement

siéger dans les institutions qui abritent les mineurs en conflit avec la loi. Le Code de l'enfance inclut des mesures de protection ainsi que des mesures préventives en rapport avec les enfants en conflit avec la loi. Des mesures de réhabilitation et de justice réparatrice sont appliquées par des tribunaux pour enfants et des juges spécialisés selon une procédure propre.

Le Conseil national de l'enfance et des mères prodigue une aide juridictionnelle pour les mineurs.

En **Israël**, ce sont également des tribunaux, des juges et des professionnels spécialisés qui participent aux procédures judiciaires. L'aide judiciaire est assurée par les soins du ministère de la Justice. Les mineurs sont représentés par des avocats commis d'office de même qu'en cas de conflit entre les parents. Les avocats ne peuvent être présents lors de l'interrogatoire préliminaire à la différence des parents ou du tuteur. La loi sur la jeunesse inclut notamment des mesures propres à faciliter la compréhension par le mineur des procédures selon son développement évolutif.

Une commission œuvre à intégrer les termes de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant (ratifiée en 1991) dans la législation interne.

L'accès des mineurs à la justice et à l'aide juridictionnelle en **Tunisie** s'opère en vertu la commission par le Barreau d'un avocat, sinon par le Procureur de la République si les faits imputés au mineur sont graves. La loi sur l'aide juridictionnelle (2002) prévoit l'accès à la justice des mineurs dans le cadre civil ou pénal. Les mineurs victimes ou en danger ont droit à l'aide, le mineur ayant atteint 16 ans pouvant recourir à la justice sans passer par un tuteur de même que se constituer partie civile.

La **Jordanie** a adopté une loi sur les mineurs en conflit avec la loi qui prend en considération l'intérêt supérieur de l'enfant. L'accès à la justice et l'aide juridictionnelle au profit des mineurs est assurée de même que des peines alternatives à la prison.

En **Palestine**, il n'y a ni juges ni tribunaux spécialisés pour enfants mais ceci fait l'objet d'un projet de loi en cours de préparation. Plusieurs lois s'appliquent de manière concomitante en ce qui concerne les mineurs, la loi jordanienne (1954), la loi britannique (1937) dans la bande de Gaza, le Code de l'enfance palestinien (2004) lequel prévoit un traitement spécial pour les enfants en conflit avec la loi. La confidentialité est prévue dans les procédures judiciaires impliquant des mineurs. La représentation judiciaire est disponible en matière pénale dans les phases précontentieuse et contentieuse. En cas d'absence de tuteur, c'est le Parquet ou le tribunal qui exerce la tutelle.

Au **Liban** la loi qui régit la protection des mineurs en danger et la situation des enfants en conflit avec la loi prévoit la compétence exclusive du juge pour enfants bien qu'il n'y ait ni tribunaux spécialisés ni juges spécialisés mais des juges qui président des sections de tribunal qui ont compétence en matière de justice juvénile. L'aide juridictionnelle est disponible à travers le Barreau et le personnel spécialisé (assistantes sociales, psychologues) de l'union pour la protection de l'enfance, une association accréditée depuis 1938 auprès du ministère de la justice pour assurer les services judiciaires pour les mineurs en conflit avec la loi ou en danger et administrer les maisons de réhabilitation pour les mineurs condamnés à des peines privatives de liberté. Les audiences se passent à huis clos et le mineur peut être dispensé de comparaître à l'audience.

Le **Liban** a ratifié la Convention sur les droits de l'enfant sans y porter de réserves. Un plan d'harmonisation de la législation interne avec les termes de la convention a été

élaboré de même que le Plan national des droits de l'homme comprend des dispositions spécifiques à l'accès à la justice et à l'aide juridictionnelle des mineurs.

## COMMENTAIRES

La justice juvénile présente des aspects particuliers dans les pays partenaires du voisinage sud de la Méditerranée en raison du dualisme de juridictions civiles et religieuses qui existe dans certains d'entre eux (notamment Jordanie, Israël, Liban) et qui divise la matière entre ces juridictions, le statut personnel ou droit de la famille étant du ressort des juridictions religieuses alors que la protection des mineurs revient aux juridictions civiles avec une zone grise entre les deux champs de compétence lorsqu'ils viennent en concurrence. Dans certains autres (**Egypte, Tunisie, Algérie Maroc** notamment) la réforme du système judiciaire a supprimé les tribunaux religieux et donné compétence aux tribunaux civils pour appliquer la loi religieuse, les préceptes religieux ayant été transposés formellement dans des lois votées par les parlements lesquelles laissent presque toujours latitude au juge pour revenir vers la source de la loi, soit le dogme religieux.

En troisième lieu vient la ratification des conventions internationales en rapport avec l'enfant plus particulièrement la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention relative à l'élimination de toutes sortes de discrimination contre les femmes, que les tribunaux sont supposés appliquer, tenant compte des réserves qui y ont été apportées, en priorité sur la loi interne encore que la hiérarchie des normes dont ce principe relève n'est pas toujours acceptée. A titre d'exemple, le principe de la prééminence des conventions internationales, bien qu'amoindri par les réserves aux conventions, est affirmé au Maroc mais n'est réellement appliqué qu'en vertu de lois dans certains domaines spécifiques. Ce principe s'applique au Liban qui a inclut dans le Préambule de la Constitution la Déclaration universelle des droits de l'homme et les conventions des Nations Unies relatives aux droits de l'homme avec une obligation de l'Etat d'en traduire les principes dans tous les domaines, et dans le Code de procédure civile l'obligation de respect de cette hiérarchie des normes par les tribunaux. Il n'en reste pas moins que les tribunaux religieux n'en tiennent pas compte estimant que tout est, comme en common law, contenu dans le droit religieux. Les tribunaux civils, s'appuyant sur le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant prennent cependant des décisions qui contredisent celles des tribunaux religieux en matière de protection de l'enfance laquelle fait l'objet de loi civile. et peuvent s'autosaisir en vertu de la loi, ce qui facilite l'accès à la justice des enfants, hors les cas d'enfants en conflit avec la loi.

## F. RÉFUGIÉS

**Il est recommandé de porter une attention particulière à la demande de justice provenant des groupes de personnes réfugiées et demandeurs d'asile et ce, indépendamment de la ratification des conventions internationales y relatives.**

**Il serait souhaitable que la coopération internationale en matière de soutien aux réfugiés se concrétise par la fourniture d'assistance technique et financière afin de constituer des structures spécialisées propres à assurer l'accès à la justice des membres de ces groupes.**

## SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

Le problème des réfugiés va en s'aggravant dans les pays partenaires du voisinage sud de la Méditerranée sans que l'impact sur la demande de justice ne soit encore clair, étant entendu que ces pays ne sont pas réellement préparés pour une telle demande si elle devait se préciser.

D'autre part, une résolution de la Ligue des Etats Arabes interdit à ses membres de régulariser la situation des réfugiés palestiniens parmi ceux-ci. Cette résolution s'applique dans tous les Etats-parties à la Ligue.

Le nombre de réfugiés de Libye en **Tunisie** a atteint lors du conflit armé en Libye entre 800.000 et 1.000.000 de personnes. Plusieurs centaines de milliers d'entre eux restent sur place en attente d'intégration dans des pays d'accueil. L'Etat assume en matière d'accès à la justice l'obligation supplémentaire de fournir des interprètes. En **Jordanie**, ce nombre a dépassé un million de personnes en provenance de Syrie alors que près de 135.000 réfugiés irakiens restent encore dans le Royaume plus de dix ans après la fin de la guerre en Irak,

La situation en **Israël** se caractérise par la présence de réfugiés victimes de trafic d'êtres humains, ainsi que de mineurs non-accompagnés, lesquels sont représentés par le Bureau d'aide judiciaire du ministère de la Justice, les autres réfugiés devant s'en remettre aux cliniques d'aide juridique et judiciaire.

Des cliniques d'aide juridictionnelle existent qui fournissent un appui à ces groupes.

Le droit d'asile est reconnu par la constitution de 2012 en **Egypte** et au **Liban en vertu de la loi sur les étrangers, les deux pays prohibant l'extradition de réfugiés politiques**. Le Liban n'est pas partie à la Convention relative au statut de réfugié de 1951 ni n'a signé ou ratifié son protocole. Il n'est pas partie non plus à la Convention relative à la réduction de l'apatridie et accueille près de 350.000 réfugiés palestiniens. Du fait de la situation de guerre en Syrie, ce pays fait face à un flux de réfugiés qui aurait atteint un million de personnes dont 420.000 enregistrés auprès du Haut commissariat des réfugiés à Beyrouth. L'accès à la justice est reconnu à ceux-ci de manière égale aux autres personnes. Un programme d'aide légale existe par ailleurs auprès de l'UNRWA (à l'exclusion des affaires pénales) mené en coopération avec les organisations de la société civile qui fournissent des avocats aux réfugiés palestiniens en matière de droit de la famille et de droit du travail notamment.

En **Algérie**, les réfugiés sont éligibles à l'aide juridictionnelle au même titre que les citoyens algériens. Des lois spéciales à des groupes vulnérables, telles les victimes de la traite d'êtres humains, prévoient l'aide juridictionnelle aux membres de ces groupes. Il en est de même en Egypte en ce qui concerne la traite d'êtres humains.

## COMMENTAIRES

La question de l'accès à la justice et à l'aide juridictionnelle des réfugiés dans les pays partenaires du voisinage sud de la Méditerranée si elle ne pose pas de problème au niveau du principe, reste éludée par la réalité sur le terrain, c'est-à-dire par les conditions de vie des réfugiés qui restent une priorité, d'autant plus que l'aide

internationale apparaît nettement insuffisante. Ainsi, le recours à l'aide juridictionnelle n'est pas organisé plus particulièrement pour ceux qui restent dans des camps.

Il convient de relever que les réfugiés palestiniens constituent un groupe à part dans la zone UNRWA (Jordanie, Egypte, Liban, Syrie), où ils ne peuvent se prévaloir du statut de réfugié au sens de la Convention de Genève de 1951. Ce n'est que s'ils sortent de cette zone vers d'autres pays qu'ils peuvent bénéficier de ce statut et de tous les privilèges et le soutien qui l'accompagnent notamment du droit d'intégration dans des pays d'accueil (autres que les Etats de la Ligue Arabe). Les bureaux du Haut Commissariat aux Réfugiés de l'ONU (HCR) qui sont maintenus dans les pays de la zone UNRWA excluent donc de leur mandat l'enregistrement de réfugiés palestiniens et traitent des cas de réfugiés en provenance surtout d'Afrique, ainsi que d'apatrides (notamment kurdes). Ces réfugiés bénéficient d'aide juridictionnelle au même titre que les nationaux. Ceci se vérifie surtout en matière pénale, en raison du statut incertain de nombre d'entre eux, surtout ceux dont la demande de statut de réfugié a été rejetée par le HCR et qui restent dans le pays de refuge en tant que migrants illégaux.

## DOCUMENTS PRINCIPAUX DE REFERENCE

### Nations Unies

Déclaration universelle des droits de l'Homme. 1948.  
Déclaration des Nations unies sur les droits des arriérés mentaux. 1971.  
Pacte international relatif aux droits civils et politiques. 1976.  
Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. 1979.  
Les règles minima des Nations unies concernant l'administration de la justice pour les mineurs (« Les règles de Beijing »). 1985.  
Principes directeurs des Nations Unies sur les affaires impliquant les mineurs victimes and témoins de crimes (Résolution ECOSOC 2005/20),  
Manuel sur les programmes de justice réparatrice (ONUUDC)  
Résolution 2002/12 du Conseil économique et social des Nations Unies(ECOSOC) sur les Principes régissant le recours aux programmes de justice réparatrice dans les affaires criminelles.  
Déclaration des Nations unies sur les principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir. 1985.  
Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant. Res. 44/25. 1989.  
Lignes de conduite des Nations unies relatives à l'action à prendre en faveur des enfants dans le système de justice pénale. 1997.  
Principes directeurs des Nations unies pour la prévention de la délinquance juvénile (« Les principes directeurs de Riyad »). 1990.  
Déclaration des Nations unies sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes.1993.  
Justice, PNUD, Accès à la justice. 2004.  
Convention des Nations unies sur les droits des personnes handicapées. 2006.

### Conférence de La Haye

Convention de La Haye du 25 octobre 1980 tendant à faciliter l'accès international à la justice.

### Union Européenne

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000/C 364/01).  
Livre vert de la Commission. Assistance judiciaire en matière civile: problèmes rencontrés par le plaideur transfrontalier. Bruxelles, 9-2-2000. COM (2005) 51 final.  
COM (2000) 335 final. Vers une stratégie cadre communautaire en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.  
Décision cadre du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales.  
COM (2001) 536 final. Livre vert. Indemnisation aux victimes de la criminalité.  
Directive 2003/8/CE du Conseil du 27 janvier 2003 visant à améliorer l'accès à la justice dans les affaires transfrontalières par l'établissement de règles minimales communes relatives à l'aide judiciaire accordée dans le cadre de telles affaires.  
Règlement (CE) No 805/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 21 avril 2004 portant création d'un titre exécutoire européen pour les créances incontestées.

COM (2004) 373 final. Politique européenne de voisinage – Document d’orientation. Directive 2004/80/CE. Indemnisation des victimes de la criminalité.

Décision de la Commission du 9 novembre 2004 établissant un formulaire standard pour les demandes d’aide judiciaire en application de la Directive 2003/8/CE du Conseil visant à améliorer l’accès à la justice dans les affaires transfrontalières par l’établissement de règles minimales communes relatives à l’aide judiciaire accordée dans le cadre de telles affaires.

Décision de la Commission du 26 août 2005 établissant un formulaire pour la transmission des demandes d’aide judiciaire en application de la Directive 2003/8/CE du Conseil. (2005/630/CE).

COM (2006) 367 final. Vers une stratégie européenne sur les droits de l’enfant.

Règlement (CE) No 1896/2006 du Parlement Européen et du Conseil du 12 décembre 2006 instituant une procédure européenne d’injonction de payer.

COM (2007) 51 final. Troisième rapport annuel sur la migration et l’intégration.

Décision n° 1149-2007 du Parlement européen et du Conseil. Justice civile. Droits fondamentaux et justice. 2007-2013.

Décision n° 779-2007 du Parlement européen et du Conseil établissant pour la période 2007-2013 un programme spécifique destiné à « Prévenir et combattre la violence envers les enfants, les jeunes et les femmes; protéger les victimes et les groupes à risque » (Programme Daphné III) dans le contexte du Programme général « Droits fondamentaux et justice ».

Manuel sur l’intégration à l’intention des décideurs politiques et des praticiens. Direction générale Justice, Liberté et Sécurité. 2007.

Règlement (CE) n° 861/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges.

Dans le cadre des projets Euromed Justice: Future recommandations. Final Report, Euromed I Project (Uniquement disponible en anglais). 2008.

Dans le cadre du projet Euromed Justice II: première réunion: « La signification universelle de l’accès à la justice: éléments communs ». Conclusions finales. 2008.

Orientations de l’UE pour la promotion et la protection des droits de l’enfant. 2008.

ENCJ. Report. Working Group on Quality Management. 2008. (Uniquement disponible en anglais).

Vers une stratégie européenne en matière d’e-Justice. COM (2008)329 final. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen.

Création d’un forum de discussion sur les politiques et les pratiques de l’UE en matière de justice. Communication de la Commission. COM (2008) 38 final.

Rapport final sur la gestion de la qualité. Réseau Européen des Conseils de la Justice (RECJ). Groupe de travail du RECJ sur la gestion de la qualité. Budapest, mai 2008.

Directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale.

COM (2008) final. Une place à part pour les enfants dans l’action extérieure de l’UE.

Dans le cadre du projet Euromed Justice II: deuxième réunion: « Outils pratiques pour améliorer l’accès à la justice et l’aide légale ». Conclusions finales. 2008.

Dans le cadre du projet Euromed Justice II: troisième réunion: « Accès à la justice pour les groupes les plus vulnérables: une priorité qui doit être améliorée ». Conclusions finales. 2009.

Dans le cadre du projet Euromed Justice II: quatrième réunion: « L’accès à la justice à travers l’efficacité de la justice: gestion du système de justice, une mention spéciale des instruments pratiques pour lutter contre les délais dans les systèmes judiciaires ». Conclusions finales. 2009.

Plan d’action pluriannuel 2009-2013 relatif à l’e-Justice européenne (2009/C 75/01).

Recueil de la législation communautaire en matière de coopération judiciaire civile et commerciale. 2009.

Quality and Access to Justice 2009-2010 ENCJ Working Group on Quality and Access to Justice. Updated to May 2011. (Uniquement disponible en anglais).

Le programme de Stockholm — une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens (2010/c 115/01).

Timeliness Report 2010-2011. ENCJ. (Uniquement disponible en anglais).

Dans le cadre du projet Euromed Justice II: Étude sur «Accès à la justice et aide judiciaire dans les pays partenaires méditerranéens». 2011

Report. Access to Justice in Europe 2011. FRA. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne. (Uniquement disponible en anglais).

COM 2011 274 final. Renforcer les droits des victimes dans l'Union européenne.

COM (2011) 275 final. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité.

Conclusions du Conseil préconisant l'introduction d'un identifiant européen de la jurisprudence et un ensemble minimal de méta données uniformes pour la jurisprudence (2011/C 127/01).

Bruxelles, 18.5.2011 COM (2011) 276 final 2011/0130 (COD) Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil sur la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile.

COM (2011) 326 final. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et au droit de communiquer après l'arrestation.

## Conseil de l'Europe (COE)

Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (telle qu'amendée par les Protocoles n° 11 et 14). 1950.

Résolution (76) 5 concernant l'assistance judiciaire en matière civile, commerciale et administrative.

Accord européen sur la transmission des demandes d'assistance judiciaire, signé à Strasbourg le 27 janvier 1977. Conseil de l'Europe.

Résolution (78) 8 sur l'assistance judiciaire et la consultation juridique. Conseil de l'Europe.

Conseil de l'Europe, Recommandation n° (81) 7 sur les moyens de faciliter l'accès à la justice.

Conseil de l'Europe, Recommandation n° (93) 1 sur l'accès effectif au droit et à la justice des personnes en situation de grande pauvreté, et exposé des motifs.

Conseil de l'Europe, Recommandation n° (94) 12 sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges.

Recommandation CM/1999/4 sur les principes concernant la protection juridique des majeurs incapables.

Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants. 1996.

CoE Recommandation CM/2000/11 sur la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle.

Recommandation CM/2001/16 sur la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle.

Protocole additionnel à l'Accord européen sur la transmission des demandes d'assistance judiciaire, signé à Moscou en 2001. Conseil de l'Europe.

Recommandation CM/2002/5 sur la protection des femmes contre la violence.

Avis n° 6 du Conseil consultatif des juges européens (CCJE) sur le procès équitable dans un délai raisonnable et sur le rôle des juges dans le procès, en prenant en considération les modes alternatifs de règlement des litiges. 2004.

Avis n° 7 du Conseil consultatif des juges européens sur justice et société. 2005.

Recommandation CM/2005/9 du Comité des Ministres aux États membres relative à la protection des témoins et des collaborateurs de justice. 2005.

Recommandation CM/2005/5 du Comité des Ministres aux États membres relative aux droits des enfants vivant en institution.

Checklist sur la gestion des temps (Checklist d'indicateurs pour l'analyse des délais de procédure dans le système judiciaire). Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice.

Recommandation CM/2005/12 du Comité des Ministres aux États membres contenant un formulaire de demande d'assistance judiciaire à l'étranger à utiliser en vertu de l'Accord européen sur la transmission des demandes d'assistance judiciaire (STCE n° 092) et de son Protocole additionnel (STCE n° 179).

Compendium de bonnes pratiques pour la gestion du temps dans les procédures judiciaires. Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice. Conseil de l'Europe. 2006.

CEPEJ, Systèmes Judiciaires Européens – Edition 2006.

Avis n° 9 du Conseil consultatif des juges européens sur le rôle des juges nationaux dans l'application effective du droit international et européen, Conseil de l'Europe. 2006.

Recommandation CM/2006/8 du Comité des Ministres aux États membres sur l'assistance aux victimes d'infractions.

Recommandation CM/2006/5 du Comité des Ministres aux États membres sur le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la promotion des droits et de la pleine participation des personnes handicapées à la société: améliorer la qualité de vie des personnes handicapées en Europe 2006-2015.

Analyse des délais judiciaires dans les états membres du Conseil de l'Europe à partir de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice. Conseil de l'Europe. 2006.

Lignes directrices visant à améliorer la mise en œuvre de la Recommandation sur les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées, CEPEJ (2007)15, Conseil de l'Europe.

Lignes directrices visant à améliorer la mise en œuvre des Recommandations existantes concernant la médiation familiale et en matière civile, CEPEJ (2007)14, Conseil de l'Europe.

Recommandation (2007) CM/ 2007/17 sur les normes et mécanismes en matière d'égalité des chances entre les femmes et les hommes.

Lignes directrices visant à améliorer la mise en œuvre de la Recommandation existante concernant la médiation en matière pénale, CEPEJ (2007)13, Conseil de l'Europe.

L'accès à la justice en Europe. Rapport préparé par l'équipe de recherche sur l'exécution des décisions de justice (Université de Nancy (France)/Swiss Institute of Comparative Law) et discuté par le CEPEJ-GT-EVAL lors de sa 8e réunion. 2007.

L'accès à la justice en Europe, Les études de la CEPEJ n° 9, 2008, 156 pages.

Administration et gestion des systèmes judiciaires en Europe. Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice. Étude réalisée par l'Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques (OMIJ, EA 3177), Université de Limoges.

Recommandation CM/2008/11 sur les Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures.

Utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les systèmes judiciaires européens. Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice. 2008.

Checklist sur la qualité des systèmes judiciaires et des juridictions adoptée par la CEPEJ lors de sa 11<sup>e</sup> réunion plénière (Strasbourg, 2-3 juillet 2008).

CCJE. Avis n°13 (2010) Sur le rôle des juges dans l'exécution des décisions judiciaires.

CCJE (2010) 3 Final. Magna Carta des juges (Principes fondamentaux).

Lignes directrices de la justice adaptée aux enfants. 2011.

Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. 2011.  
CCJE- Avis N° (2011)14 du CCJE « Justice et technologies de l'information (TI) »

Autres documents de référence

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/AccessToJustice.aspx>  
[http://www2.ohchr.org/english/issues/women/papers\\_access\\_to\\_justice.htm](http://www2.ohchr.org/english/issues/women/papers_access_to_justice.htm)  
[http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/StudyAccessToJustice/NVS\\_tudyAccessToJustice\\_fr.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/StudyAccessToJustice/NVS_tudyAccessToJustice_fr.pdf)  
<http://www.pfi.org/cjr/addedarticles/community-based-paralegals-a-practitioners-guide.-open-society-foundations-2010.-en>  
<http://www.law.harvard.edu/current/careers/opia/toolkit/guides/documents/guide-legal-services.pdf>  
[http://hakinetwork.org/wp-content/uploads/2011/06/International\\_Manual\\_2010.pdf](http://hakinetwork.org/wp-content/uploads/2011/06/International_Manual_2010.pdf)  
<http://www.legalaid.on.ca/en/info/manuals/Tariff%20Manual.pdf>  
<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/LivingPoverty/AccessJusticePost2015.pdf>  
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/AdvocacyForInclusion.pdf>  
<http://www2.ohchr.org/English/bodies/cedaw/docs/ngos/AllianceDefendingFreedom.pdf>  
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/Discussion2013/AmnestyInternational.pdf>  
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/Discussion2013/AmnestyInternational.pdf>  
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/Discussion2013/AndaluciaACOG E.pdf>  
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/Discussion2013/ASF.pdf>  
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/CanadianHumanRightsCommission.pdf>  
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/CenterForReproductiveRights.pdf>  
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/ConseilNationalDesDroitsDeLHomme.pdf>  
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/CorporacionHumanas.pdf>  
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/Discussion2013/EuropeanGroupOfNHRIs.pdf>  
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/HumanRightsWatch.pdf>  
<http://www2.ohchr.org/English/bodies/cedaw/docs/ngos/UNICEF.pdf>  
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/Discussion2013/UNHCR.pdf>  
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/Discussion2013/UNODC.pdf>  
<http://www.idlo.int/Publications/Women-AccessToJustice.pdf>  
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/Discussion2013/EqualityNow.pdf>

*« Les informations contenues dans le présent manuel reposent sur les informations fournies par les experts et les représentants des pays bénéficiaires concernés dans le contexte des travaux menés dans le cadre du Projet Euromed Justice III. Le Consortium chargé de la mise en œuvre du projet ne peut pas être tenu responsable de leur exactitude, de leur actualité ou de leur exhaustivité, ni rendu responsable des erreurs ou omissions éventuelles contenues dans le présent manuel. »*