



Première Commission d'Etude
Organisation judiciaire - Statut des Magistrats

Réunion à Sao Paulo, 6-9 septembre 1993

Conclusions

L'ACCES A LA JUSTICE

Le problème de l'accès à la justice doit être examiné sous deux aspects différents.

Le premier tient au principe que dans tout système démocratique le pouvoir judiciaire a pour mission principale de veiller à ce que les droits des citoyens soient respectés, et que ces derniers puissent les faire valoir sur la base des lois qui émanent du législateur. Le Président en exercice de l'Union a mis l'accent sur cet aspect de la question, lors du discours qu'il a prononcé à l'ouverture de la session de Sao Paulo.

Pour que ce principe, qui est même constitutionnel dans plusieurs pays, soit mis en oeuvre, il faut que les citoyens puissent avoir facilement accès au juge. Si cet accès leur est interdit ou rendu à ce point difficile qu'il ne peuvent pratiquement pas faire valoir leurs droits, le principe démocratique et constitutionnel n'est pas respecté.

Le second aspect de ce problème qui concerne principalement la matière civile, prise dans un sens large, est que si l'accès à la justice est trop facile, les tribunaux risquent d'être encombrés d'affaires qui devraient pouvoir être résolues par la voie de la conciliation. Lorsque le pouvoir judiciaire ne peut plus statuer sur les litiges qui lui sont soumis dans des délais raisonnables, il en résulte, en fait, une situation qui met le principe démocratique, énoncé ci-dessus, gravement en péril.

Il faut donc trouver une situation d'équilibre qui permette à la fois un accès facile au juge, sans donner prise aux excès qui rendent l'exercice de la fonction juridictionnelle presque impossible.

Tel est le point de départ des réflexions qui ont amené la Commission aux présentes conclusions.

Deux problèmes ont spécialement retenu l'attention: d'une part, en matière civile, le coût de la procédure à mettre en oeuvre pour obtenir une décision juridictionnelle, et, d'autre part les formes de cette procédure.

En ce qui concerne le coût: la Commission a été unanime à considérer que le coût de la procédure ne peut être tel qu'il constitue un obstacle à l'introduction d'une demande par certains, sinon la majorité des citoyens. Si tel est le cas, il met en péril le principe démocratique. Certes, il existe dans tous les pays représentés à la Commission, une assistance judiciaire, mais en général celle-ci n'est accessible qu'aux plus démunis qui sont confrontés à des litiges judiciaires.

A cet égard, trois facteurs entrent en ligne de compte: les frais d'introduction de la demande, les frais d'instruction de la demande et les frais inhérents à la représentation et à la défense des justiciables.

L'introduction de la demande comporte le plus souvent une taxe perçue sous la forme d'un droit d'inscription au rôle de la juridiction. A cet égard après examen, la Commission estime que dans la plupart des cas cette taxe est modérée et ne constitue pas un obstacle à l'accès au juge. Toutefois, on a fait observer qu'il n'est pas admissible que le fait d'introduire une demande devant les juges, donne lieu à la perception d'une taxe.

Dans plusieurs pays l'introduction de la demande comporte des frais de signification par huissier de justice. On estime en général que cette formalité garantit le mieux les droits de la défense. Toutefois, dans d'autres pays, le recours à la voie postale donne entière satisfaction et ce procédé diminue considérablement les frais. Il y a aussi des pays qui connaissent, encore qu'accessoirement, ce mode de transmission, mais il a été observé que les services postaux ne remplissent pas toujours leur mission de manière à préserver les droits du défendeur. La sécurité juridique s'en ressent. Mais n'est-ce pas au juge

qu'il appartient de veiller à ce que les droits de la défense soient respectés et à faire procéder à une signification, s'il estime qu'il y a lieu d'y avoir recours?

Les frais d'instruction de la demande ont fait l'objet d'un très large échange de vues. Il s'agit notamment et, sans doute, principalement des frais d'expertise. Mais on peut aussi s'interroger au sujet des frais d'audition de témoins.

Il y a unanimité pour considérer que les frais d'expertise sont souvent très élevés et constituent, dès lors, un obstacle important soit à l'introduction d'une demande, lorsque de tels frais sont prévisibles, soit à la poursuite de l'instruction et du jugement du litige.

Une remarque importante s'impose ici. Les procédures relatives à l'instruction d'une demande diffèrent parfois considérablement d'un pays à l'autre, spécialement en ce qui concerne le recours à l'expertise. Il n'est pas possible ici d'exposer, fût-ce sommairement, les divers aspects de la question, mais on relève néanmoins que, dans plusieurs systèmes, les experts, même commis par le juge, n'entament leur mission que pour autant que la partie leur ait fourni une provision, parfois importante; dans d'autres systèmes, si l'expert remplit sa mission sans attendre le versement d'une provision, en revanche dès qu'il a déposé son rapport, il peut demander au juge de lui accorder un titre exécutoire pour le paiement de ses honoraires et, en ce cas, le juge ne statuera sur le fond de l'affaire qu'après que ces honoraires aient été payés.

Dans certains pays, les experts sont désignés par les parties, chacune désignant le sien. La crédibilité de ces experts est contestable et il arrive que le juge considère qu'il n'y a pas lieu d'y avoir égard.

Il est évident que l'expertise constitue ainsi un obstacle important à l'accès à la justice.

Pour y remédier, on invoque la possibilité que les parties intéressées obtiennent l'assistance judiciaire. Mais outre le fait que dans bien des cas cette assistance n'est accordée que lorsque les revenus de la partie sont manifestement insuffisants pour payer les frais, dans certains pays, cette aide ne peut être accordée qu'au moment où l'affaire est introduite; or il est possible que l'insuffisance des revenus apparaisse d'une manière plus aiguë au moment où il s'agit de verser une provision très importante à l'expert.

Enfin, on a souligné aussi que l'octroi de l'aide judiciaire est dans certains cas soumis à l'appréciation d'une commission ou d'un organe à caractère administratif, dépendant du gouvernement, ce qui paraît inadmissible dans la mesure où ainsi l'accès à la justice peut être refusé ou rendu plus difficile par un organe qui n'est pas judiciaire.

Plusieurs membres ont fait remarquer que le problème résultant des frais en matière judiciaire peut être partiellement résolu par la voie de l'assurance. Il existe, en effet, des contrats d'assurances spécifiques pour ce genre de risques. Mais ces contrats supposent le paiement de primes, et pour ce motif ne sont pas à la portée de tous.

Dans le même ordre d'idées, la question de l'accès à la justice a été examinée sous l'angle de l'assistance obligatoire ou facultative d'un conseil, le plus souvent un avocat. Il est évident que, aussi utile, voire indispensable qu'elle puisse être, le coût de cette assistance peut constituer un sérieux obstacle à l'accès à la justice.

Certaines législations autorisent les parties soit à comparaître personnellement et à faire valoir elles-mêmes leurs moyens de défense, soit à être assistées d'une personne qui n'est pas membre du barreau. C'est ainsi qu'en matière de litiges relatifs au droit du travail ou à la sécurité sociale, les travailleurs peuvent être assistés par un représentant d'une organisation syndicale ou professionnelle. Ceci montre que le législateur est parfois attentif à cet aspect de l'accès à la justice.

Ici aussi le recours à l'assistance judiciaire est considéré comme le remède, lorsque la partie n'est pas en état de payer des honoraires. Toutefois dans certains pays ce sont le plus souvent de jeunes avocats, peu expérimentés, qui sont chargés de défendre les intérêts des assistés. Ce remède n'est donc pas toujours efficace. Aussi y a-t-il une tendance à faire participer l'ensemble des membres du barreau à cette assistance, selon un ordre de désignation préétabli.

Il faut enfin noter que dans la plupart des pays la désignation de l'avocat est faite par un organe du barreau. Dans d'autres pays l'assisté peut faire lui-même le choix, à la condition que l'avocat choisi accepte d'intervenir sans honoraire.

Ces quelques considérations montrent que le coût peut être un élément très important de l'accès à la justice. Il ne suffit pas de simplifier les procédures, d'en améliorer le déroulement, de supprimer ou de simplifier les règles de forme, pour rendre la justice nécessairement plus accessible. Il faut repenser sérieusement tout le problème de l'assistance judiciaire, de manière à permettre à tout citoyen, quel que soit l'état de ses revenus, de faire valoir ses droits.

En ce qui concerne les formes, il est certes souhaitable que celle-ci soient aussi simples que possible et surtout que puissent être évités les incidents de procédure, tels les déclinatoires de compétence, les exceptions et irrecevabilités.

Mais il y a unanimité pour considérer que l'accès à la justice ne doit pas avoir pour effet de surcharger inutilement les tribunaux. Dans la plupart des pays représentés à la Commission, la surcharge est telle qu'il en résulte des retards considérables dans le jugement des affaires. Ces retards constituent eux aussi un obstacle parfois décisif à l'accès à la justice.

Aussi plusieurs participants ont soit insisté sur l'importance d'une procédure précontentieuse qui existe déjà dans leurs pays, soit suggéré qu'une telle procédure soit instaurée et développée dans la plupart des cas où une demande pourrait être introduite.

Cette importante question qui peut contribuer à améliorer le cours de la justice et à éviter les encombrements, devrait faire l'objet d'un examen très approfondi que l'on ne pourrait aborder ici, faute d'avoir été soigneusement préparée et faute de temps. Mais il est certain qu'il faut trouver rapidement des remèdes efficaces aux retards que nous connaissons aujourd'hui.