



APPEL A PROJETS

☞ Projet à faire parvenir en :

15 exemplaires

☞ Date limite de réception des projets :

12 mars 2007

**Cachet de la poste faisant foi ou dépôt
le même jour à la Mission**

☞ Durée maximale de la recherche :

24 mois

Mission de recherche Droit et Justice

30, rue du Château des Rentiers 75013 Paris
Téléphone : 01.44.77.66.60
Télécopie : 01.44.77.66.70
Courriel : mission@gip-recherche-justice.fr
Site Internet : www.gip-recherche-justice.fr

"LE NON-RECOURS A LA JUSTICE"

Le texte proposé ci-après précise les orientations prioritaires de recherche retenues pour ce thème. Il est un guide de réflexion pour ceux qui, quelle que soit leur discipline, souhaitent répondre à l'appel à projets.

Toutes les informations relatives aux modalités de soumission des réponses (notamment la fiche de renseignements administratifs et financiers) sont disponibles sur le site de la Mission (rubrique "*Présenter un projet*"). La fiche de renseignements, dûment complétée, doit être jointe au projet.

Créé par l'arrêté du 11 février 1994, le Groupement d'Intérêt Public (GIP) Mission de recherche Droit et Justice est composé des membres statutaires suivants : Ministère de la Justice, Centre National de la Recherche Scientifique, Ecole Nationale de la Magistrature, Conseil National des Barreaux, Conseil Supérieur du Notariat. Sont également associés trois membres avec voix consultative : Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, Institut des Hautes Etudes sur la Justice, Association Française pour l'Histoire de la Justice.

LE NON-RECOURS À LA JUSTICE

Alors que la fonction du droit ne cesse de s'étendre dans l'organisation des rapports sociaux, économiques, culturels (mouvement de juridicisation), qu'un nombre croissant de litiges sont portés devant l'institution judiciaire (phénomène de judiciarisation) et que, dans le même temps, l'offre de justice se diversifie et s'amplifie (multiplication des instances de régulation : modes alternatifs de règlement des litiges, maisons de la justice et du droit, justice de proximité, médiation, arbitrage, conciliation, autorités administratives indépendantes...), une part, non évaluée à ce jour mais qui pourrait être significative, de litiges qui, en l'état du droit, relèveraient de l'office du juge ou des instances précédemment citées, ne parvient pas à ceux-ci.

Il est proposé de s'interroger sur cette part, mal connue, des conflits qui, quelles qu'en soient les raisons, n'ont été soumis ni à la justice ni à une instance tierce de régulation, dûment habilitée.

Parce qu'elles correspondent à un désengagement délibéré et *de jure* du judiciaire, l'intérêt ne portera pas sur les diverses formes de « déjudiciarisation » que sont les procédures de dépenalisation, de décriminalisation, les procédés de désengorgement des tribunaux ou encore, et surtout, les modes alternatifs de règlement des litiges (alternatifs, mais agréés, voire promus par l'institution, judiciaire ou administrative, elle-même).

La demande de connaissances se concentrera donc sur la question du **non-recours**, *de facto*, à la justice ou aux voies parallèles - institutionnelles - de règlement des litiges. L'hypothèse de départ est qu'un certain nombre de litiges demeurent non réglés ou le sont par des procédures alternatives non « officiellement habilitées » à cette fin. Une telle situation, souhaitée ou non, n'étant pas sans effets, tant positifs (par exemple en termes de coûts, de rapidité, d'exécution des décisions...), que négatifs (exacerbation des conflits, faute de solution ; primauté de la force sur le droit, en l'absence de tiers régulateur...).

Ce qui importe est moins de savoir quelles sont ces procédures parallèles et comment elles interviennent, que de connaître les raisons qui conduisent le justiciable à ne pas recourir à la justice, quitte à ce que le conflit auquel il est partie ne soit pas réglé ou le soit par des voies informelles.

La recherche pourrait s'orienter dans trois directions :

- le constat : la mesure du phénomène ;
- l'analyse : les raisons du non-recours à la justice ;
- enfin, la recherche des remèdes.

I – LE CONSTAT : LA MESURE DU PHENOMENE

Le premier temps de la recherche doit être celui de l'état des lieux. Ce phénomène du non-recours à la justice existe-t-il vraiment ? Cette hypothèse est-elle vérifiée ? Quelle est son ampleur ? Combien de litiges sont concernés ?

Cette étape quantitative est l'une des plus délicates : ce « chiffre noir » correspond à une zone d'ombre, une face cachée de la justice qui pourrait se révéler difficilement saisissable. Mais peut-on au moins estimer, même d'une façon approximative, le nombre de conflits qui ne trouvent pas de juges ?

Il convient d'analyser ce phénomène dans toutes ses dimensions : est-il possible de préciser la nature des litiges (droit de la famille, droit de la consommation, droit commercial, droit administratif,...) et

des institutions (cours, tribunaux, autres instances de règlement des litiges) qui sont le plus concernés par cette question du non-recours ?

Actuellement, il n'existe pas d'indicateurs globaux sur la litigiosité ou l'exclusion de l'accès à la justice qui permettraient une connaissance « objective » de la demande sociale en ce domaine. Aussi est-il essentiel que cette recherche s'attache à construire une cartographie (sociologique, économique, géographique...) des populations exclues de l'accès au droit et à la justice.

Dans cette perspective, l'étude des litiges portés devant le Médiateur de la République ou la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations, pourrait apporter un éclairage intéressant, même s'il est partiel. De même y aurait-il certainement matière à connaissance du côté d'associations amenées à agir à l'avantage de personnes vulnérables, difficilement aptes à saisir elles-mêmes la justice.

II – L'ANALYSE : LES RAISONS DU NON-RECOURS À LA JUSTICE

Il convient de travailler sur les raisons qui font qu'une personne ne s'adresse pas, volontairement ou non, à la justice pour trouver une solution à un conflit auquel elle est partie. Pour ce faire, il convient de ne pas ignorer les dispositifs de tous ordres censés en faciliter l'accès, afin de comprendre les motifs de leur inadaptation, de leur insuffisance, de leur échec.

On évoquera ici quelques raisons possibles du non-recours à la justice.

L'absence de gravité

Il est évident que tout conflit qui se produit dans une société – une querelle d'écopiers, une controverse au bureau, une dispute entre époux – n'appelle pas nécessairement un règlement judiciaire. Dans la jurisprudence administrative, la notion de « mesures d'ordre intérieur » reflète ainsi l'idée que certains litiges, de faible gravité, peuvent rester en dehors de la justice.

Mais il est tout aussi évident que l'appréciation du degré de gravité d'un litige est une opération très subjective, qui peut varier selon les personnes, les lieux et les époques. Chacun réalise son propre arbitrage entre le coût d'une action en justice et les enjeux d'une affaire. Il pourrait donc être intéressant de réfléchir à la définition du périmètre des affaires qui doivent relever de l'institution judiciaire.

L'exclusion

Exclusion par le coût de la justice. Théoriquement, sous réserve que soient remplies les conditions légales pour ester en justice, rien ne saurait s'opposer à la saisine des tribunaux. Dans les faits, eu égard, notamment, au coût d'une action judiciaire, certaines catégories de la population ne peuvent accéder à la justice, malgré les dispositifs d'aide pécuniaire existant. L'on songe, entre autres, à ceux qui sont exclus de l'aide juridictionnelle en raison de leurs ressources, trop « élevées » pour en bénéficier et insuffisantes pour engager, sans celle-ci, une procédure, au coût et au résultat aléatoires. Est ainsi parfois cité le cas de couples qui se séparent sans divorcer, faute d'avoir « les moyens pour le faire ».

Exclusion par la méconnaissance de leurs droits par les justiciables. Entrent dans cette catégorie ceux qui, pour des raisons diverses mais principalement liées à leur position sociale, n'ont pas connaissance de leurs droits en l'espèce et, de fait, s'en excluent. Comment, préalablement à toute réflexion sur le principe même et les modalités de l'accès à la justice, repérer, identifier, connaître ces exclus de l'accès aux droits, parmi lesquels celui d'être informé ? Comment remédier à ce problème, autrement dit, comment toucher ces exclus parmi lesquels peuvent se ranger des victimes ? Nombreuses sont les actions et politiques menées en ce sens depuis plusieurs années (loi du 10 juillet 1990 relative à l'aide juridique, loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits

ayant institué les conseils départementaux de l'accès au droit, loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, justice de proximité...). Quels en sont les résultats ?

Ces deux types de difficultés – coût de la justice et méconnaissance des droits – constituent-ils uniquement un obstacle à l'accès au système judiciaire ? Ou bien retrouvent-on les mêmes obstacles pour l'accès aux autres instances de régulation ?

Le refus

Le non-recours au juge pourrait aussi s'expliquer par une certaine défiance des justiciables vis-à-vis de l'appareil judiciaire : formalisme des procédures, coût financier, absence de disponibilité des magistrats, lenteur de la justice... Il serait opportun de s'intéresser aux attentes des justiciables envers la justice ainsi qu'à l'image qu'ils en ont.

La dissuasion

Des instances extérieures à l'institution judiciaire, notamment la police, peuvent, pour des motifs très divers, dissuader le justiciable de porter plainte ou l'orienter vers d'autres dispositifs.

Il peut également arriver que l'institution judiciaire elle-même incite le justiciable à engager ou poursuivre son action dans un autre cadre. Ainsi, des juges aux affaires familiales conseillent parfois aux parties de traiter une affaire en médiation. Les plaintes avec constitution de partie civile ne sont pas toujours encouragées.

Il serait d'ailleurs intéressant de se référer au système anglais des pénalités pécuniaires appliquées aux parties qui n'ont pas recherché la voie d'un règlement amiable, que le juge considèrerait comme possible. Cette technique, *de dissuasion du judiciaire*, serait à examiner au regard de la pratique française *d'incitation aux pourparlers transactionnels*, via l'extension du système d'aide juridictionnelle au bénéfice de ceux-ci.

Le contournement

Nombre de litiges ne sont pas soumis à l'office du juge soit parce que les plaintes ne sont pas formalisées, soit parce qu'un mécanisme de régulation propre à une communauté (religieuse, ethnique, professionnelle...) se substitue au juge.

Il en est ainsi dans certains secteurs professionnels du monde des affaires (assurances, consommation) où la contractualisation du mode de règlement des litiges paraît concurrencer le périmètre juridictionnel. Concomitamment à ce processus, de nouveaux métiers émergent, sur le modèle des juristes/experts au sein des compagnies privées, pour régler les litiges nés des relations contractuelles et ainsi éviter le recours au judiciaire. Cette situation serait en voie de développement aux Etats-Unis où apparaîtrait un véritable «marché de la déjudiciarisation», fondé sur le recours à l'arbitrage privé plutôt qu'au juge.

Syndicats et associations de consommateurs, dans leurs domaines respectifs, ont également un rôle d'intermédiaire entre le justiciable et la justice.

Les techniques de prévention du contentieux

On peut citer dans cette rubrique, à titre d'exemples :

- la pratique des clauses de non-recours et celles des clauses de conciliation/médiation ;
- le rôle de l'assurance de protection juridique, les compagnies d'assurance privilégiant le règlement amiable des contentieux ;

- l'institutionnalisation, par la loi, de procédures transactionnelles d'indemnisation (par exemple en matière d'accidents de la circulation ou de réparation de certains dommages, tels ceux causés par l'amiante...).

Les trois dernières pistes de réflexion (dissuasion, contournement, prévention du contentieux) renvoient aussi bien aux modes alternatifs – institutionnels - de règlement des litiges qu'aux voies informelles de régulation dont l'analyse, cela a été dit, n'est pas directement au cœur de la demande de connaissances portée par cet appel d'offres. Elles seront donc davantage abordées comme un élément de contexte que comme l'objet même de la présente recherche.

III – DES REMEDES ?

Certes, il n'est d'aucune manière postulé que tout litige doive trouver sa traduction devant la justice et que sa solution judiciaire soit préférable à une autre. Un tel positionnement semble d'ailleurs assez également partagé par les pouvoirs publics et les particuliers. En effet, malgré un fort investissement dans une politique d'accès au droit et à la justice, en dépit de la diversité et de la multiplication des expériences alternatives de règlement des litiges dont il est l'initiateur ou dont il se fait le soutien, l'Etat ne semble pas souhaiter étouffer toute idée, toute forme de justice plurielle. De son côté, il n'est pas rare que le justiciable cherche à trouver une solution amiable avec son adversaire, avant que de s'en remettre à la justice.

Toutefois, si le développement de voies alternatives à la justice peut résulter d'un choix délibéré de politique publique, et comporter certains aspects positifs, en revanche, la persistance de litiges non réglés paraît révéler une faiblesse, voire une pathologie de la justice. Il pourrait donc être intéressant de s'interroger sur les remèdes possibles.

La recherche pourrait donc également porter sur les moyens à mettre en œuvre pour que la justice remplisse pleinement son rôle de service public. A titre d'exemple, on pourrait imaginer que, pour atteindre cette ambition, l'institution judiciaire doive s'appuyer sur des partenariats - on songe notamment aux collectivités territoriales, aux associations - ; il est tout aussi vraisemblable que, au-delà d'une amélioration des dispositifs existants, place peut être faite à des actions nouvelles.

IV – METHODOLOGIE

Une approche internationale : le phénomène du non-recours au juge et, plus largement, la question de l'accès au droit, dépassent le cadre national. Ainsi le Conseil de l'Europe s'est-il intéressé à cette problématique, depuis le milieu des années 1990. De surcroît, le «marché» de la déjudiciarisation et le recours à l'arbitrage privé connaissent un essor important qu'il conviendrait de mesurer à l'aune de ce qui se passe dans d'autres pays, pas seulement anglo-saxons.

Les enseignements de domaines voisins : cette problématique du «non-recours» à un service public n'est pas propre à la justice. Le domaine de la santé, en premier lieu, celui de la police, sont, bien qu'à des titres divers, également touchés par une certaine crise de confiance des usagers à leur égard. Tant les analyses que les «solutions» retenues, dans ces secteurs ou dans d'autres, pour enrayer cette relative désaffection pourraient être utiles à la compréhension du non-recours à la justice.

Une approche pluridisciplinaire : une composition pluridisciplinaire des équipes de recherche (juristes, sociologues, psycho-sociologues, statisticiens, économistes, etc.) favoriserait, à l'évidence, une meilleure compréhension de ce phénomène complexe.

Enfin, les quelques pistes proposées ici sont indicatives et non impératives et, naturellement, d'aucune façon, exhaustives. Une large marge d'initiative et de proposition est donc laissée aux auteurs des projets qui seront soumis à la Mission de recherche Droit et Justice...