

CQFD project - JUST/2015/JACC/AG/QUAL/8524

## Court Quality Framework Design

---

Financé par le programme Justice  
de l'Union européenne



**MANUEL SUR LA QUALITÉ**

**DE LA JUSTICE**

Sous la direction de Karine GILBERG, Cheffe du projet CQFD

---

Cheffe du bureau de l'expertise et des questions institutionnelles,  
Délégation aux affaires européennes et internationales, Ministère de la justice

*Cette publication a été produite avec le soutien financier du Programme Justice de l'Union Européenne. Le contenu de ce guide est de la seule responsabilité de la Délégation des affaires internationales et européennes et de la Direction des services judiciaires du ministère de la Justice français et ne peut être considéré comme reflétant le point de vue de l'Union Européenne.*

## *Remerciements*

Nous tenons à adresser nos remerciements particuliers pour leur contribution à Stéphanie Kretowicz, sous-directrice de l'organisation judiciaire et de l'innovation, Direction des services judiciaires, Ministère de la justice (FR), et Frédérique Agostini, présidente du Tribunal de grande instance de Melun (FR).

Nous adressons également nos remerciements à Audrey Nespoux, chargée de projet (CQFD), pour sa contribution aux annexes du présent Manuel et son travail tout au long de ce projet.

Nous remercions également les partenaires du projet.

# SOMMAIRE

Liste de l'équipe et des partenaires du projet	9
Introduction	11
<b>I<sup>ère</sup> Partie : Aux origines du projet « Court Quality Framework Design » : Mesurer la qualité de la justice par les indicateurs</b>	13
<b>Section 1. Un diagnostic :</b>	13
1.1. Etat des lieux des travaux internationaux	13
1.1.1. Outil d'autodiagnostic : la check-list de la CEPEJ pour la promotion de la qualité de la justice et des tribunaux, l'évaluation par les standards	14
1.1.2. Evaluations comparées de la qualité des systèmes judiciaires des États membres : standards et indicateurs de perception (CEPEJ, Union européenne)	15
1.1.3. Panorama des pratiques relatives à l'accès à la justice : les travaux de l'OCDE	16
1.1.4. Autres standards et indicateurs : Données de perception de la Banque mondiale, Objectifs du développement durable 16 des Nations Unie	16
1.1.5. Quelles perspectives pour le projet CQFD ?	17
1.2. Tendances des politiques nationales de qualité de la justice	18
1.3. Des attentes et besoins en matière de qualité de la justice et son évaluation	19
1.3.1. Attentes et besoins des usagers de la justice	20
1.3.2. Besoins opérationnels des juridictions et acteurs judiciaires	23
<b>Section 2. Démarche empirique et opérationnelle : Méthode et apport du projet CQFD</b>	24
1.1. Champ et objectifs du projet	24
1.1.1. Objectifs du projet : poursuivre et enrichir la réflexion et les outils existants	24
1.1.2. Champ précisément délimité	25
1.2. Démarche terrain : de la pratique aux indicateurs	26
1.2.1. États partenaires et juridictions pilotes	
1.2.2. Étapes du projet : une démarche méthodique progressive	26
a. Recueil et observation des pratiques	26
b. Modélisation	27
1.2.3. Diffusion et partage des résultats	28
<b>II<sup>e</sup> Partie : Les pratiques et outils des pays partenaires pour améliorer la qualité de la justice</b>	30
<b>I<sup>ère</sup> sous-partie : Améliorer la qualité du service rendu en amont du contentieux : informer, accueillir, assister</b>	31
1. Un haut niveau d'information sur le droit et la justice	31
1.1. Une information large et accessible en ligne	32
1.2. Spécifications des sites internet d'accès à l'information sur le droit et la justice : les standards de qualité	33

1.3. L'accès à une information et un conseil juridiques personnalisés, gratuits et de proximité	34
2. Un accès égal à la justice : aide juridictionnelle	35
3. Un recours accru aux modes alternatifs de règlement des différends	36
<b>2<sup>e</sup> sous-partie : Qualité de la justice dans le déroulement de la procédure :         communiquer, organiser, piloter</b>	<b>37</b>
1. Accueil du justiciable : accueils spécifiques et centralisés au sein des juridictions	38
2. Meilleure communication avec les parties à une instance : évolution de la communication électronique	39
3. Un haut niveau d'information des parties sur le procès : phases et délais de procédure	41
4. L'organisation de la juridiction et l'assistance dans le travail du juge	42
4.1. L'attribution et le suivi des affaires en cours : bureau virtuel et pilotage de son activité par le juge	42
4.2. L'accès dématérialisé à l'ensemble du dossier de la procédure	43
4.3. L'assistance au juge : l'équipe de juridiction	44
5. Affinement des outils de pilotage local de la qualité	44
5.1. Recueil des données d'activité pour le pilotage de la qualité	44
5.2. Outils d'autoévaluation et détection des défauts de qualité	45
6. L'organisation de la justice, facteur d'amélioration du service rendu	46
<b>3<sup>e</sup> sous-partie : A l'issue du procès : instruments et standards pour informer         et accompagner</b>	<b>47</b>
1. Garantir l'information sur la décision rendue et accompagner son exécution	47
1.1. L'information des parties sur la décision de justice	47
1.2. L'exécution de la décision de justice : communication et assistance	47
2. La communication auprès du grand public sur l'activité de la justice	48
2.1. L'accès à la jurisprudence	48
2.2. Communication avec les médias : stratégies, formations et personnels dédiés	49
<b>III<sup>e</sup> Partie : Conclusions et perspectives pour mieux mesurer         et améliorer la qualité de la justice         au niveau national et international</b>	<b>50</b>
1. Conclusions du projet CQFD : standards et indicateurs pour la qualité de la justice	50
1.1. En amont du procès	51
1.1.1. Accès à l'information juridique	51
1.1.2. Accès à l'information sur l'organisation de la justice et les juridictions individuelles	52
1.1.3. Accès à des services juridiques : informations et consultations juridiques personnalisées	53
1.1.4. Recours aux modes alternatifs de règlement des différends	54
1.1.5. Accès égal à la justice : aide juridictionnelle	55
1.2. Au cours du procès	57
1.2.1. Accès à la juridiction	57
a. Accès et organisation de la justice : carte judiciaire, répartition des contentieux	57
b. Accueil au sein des juridictions	58
c. Signalétique et accessibilité des bâtiments	58

1.2.2. Communication avec les parties	59
a. Formalités électroniques : dématérialisation de la procédure pour les justiciables	59
b. Accès et communication de l'information sur l'affaire individuelle et la procédure : durée prévisible et étapes de la procédure	60
1.2.3. Pilotage de la qualité par les juridictions : organisation, fonctionnement des juridictions et travail du juge	61
a. Le pilotage de son activité par le juge	61
b. Assistance et soutien au juge : « équipe de juridiction »	62
c. Pilotage de la qualité interne de la juridiction	63
1.2.4. Évaluations et inspections	65
a. Évaluation interne de la justice	65
b. Évaluation par les usagers de la justice	66
c. Inspections	66
d. Acteurs du pilotage et de l'évaluation de la qualité	66
1.3. À l'issue du procès	67
1.3.1. Information et lisibilité de la décision de justice	67
1.3.2. Exécution des décisions de justice	68
1.3.3. Suivi de la jurisprudence : appel, jurisprudence européenne	69
1.3.4. Communication avec les médias	69
2. Éléments de prospective : perspectives nationales et internationales au terme du projet CQFD	91
2.1. Utilisation et diffusion des instruments et conclusions du projet CQFD au niveau national	91
2.1.1. Développement de stratégies nationales sur la qualité de la justice	91
2.1.2. Inclusion des standards et indicateurs identifiés au cadre national d'évaluation de la justice	92
2.1.3. Développement d'instruments d'évaluation de la qualité : questionnaires de satisfaction des usagers, rapport au Parlement, inclusion de nouveaux indicateurs au sein de dispositifs d'évaluation des services publics	93
2.1.4. Diffusion des résultats du projet CQFD au niveau national : quels moyens de communication, quel public	94
2.1.5. Formation des magistrats et personnels de justice à la qualité de la justice	95
2.1.6. Mise en œuvre des meilleures pratiques observées dans les États partenaires	96
2.1.7. Utilisation des instruments et conclusions du projet au niveau local : quelle diffusion aux chefs de cour et de juridiction, aux magistrats et aux personnels en charge de collecter les données	97
2.2. Actions des juridictions pilotes des États partenaires du projet CQFD	97
2.2.1. Communications auprès des magistrats des juridictions pilotes des États partenaires et des autres cours	97
2.2.2. Mise en place de formations ou des groupes de travail internes aux juridictions pilotes des États partenaires à l'attention des magistrats et personnels	98
2.2.3. Mise en œuvre des pratiques observées au sein des	

juridictions pilotes partenaires	99
2.3. Actions locales envisagées au soutien des juridictions et avec leurs usagers et les partenaires de la justice	100
2.3.1. Quel soutien aux chefs de cour et de juridiction pour mettre en place les standards de qualité et les outils de management de la qualité	100
2.3.2. Mise en place de groupes de travail, dédiés à la qualité, avec les usagers de la justice et les partenaires de la juridiction	101
2.4. Mobilisation des outils et conclusions du projet CQFD au niveau international (relations bilatérales, enceintes multilatérales)	102
ANNEXES	
Annexe 1 - Fiches des systèmes judiciaires et politique de qualité des États partenaires	104
THE JUDICIAL SYSTEM IN ESTONIA	104
THE JUDICIAL SYSTEM IN FRANCE	108
THE JUDICIAL SYSTEM IN PORTUGAL	119
THE JUDICIAL SYSTEM IN SLOVENIA	125
Annexe 2 - Questionnaire de lancement du projet CQFD : les politiques et pratiques nationales en matière de qualité de la justice (septembre 2016) (dernière mise à jour – mai 2017)	137
Annexe 3 - Comptes rendus des visites-pays	160
Annexe 4 - Questionnaire prospectif sur les perspectives du projet au niveau national et local	243





## LISTE DE L'ÉQUIPE ET DES PARTENAIRES DU PROJET

### *Équipe projet*

- Karine GILBERG, cheffe de projet, cheffe du bureau de l'expertise et des questions institutionnelles, Délégations aux affaires européennes et internationales, Secrétariat général, Ministère de la justice (France)
- Audrey NESPOUX, chargée de projet (France)
- Harold EPINEUSE, moniteur, chargée de mission auprès de la Directrice des services judiciaires, Ministère de la justice (France)

### *Partenaires et représentants des juridictions pilotes*

#### ESTONIE :

- Kaïdi LIPPUS, cheffe de la division des tribunaux de la Direction des politiques d'administration judiciaire du ministère de la justice
- Villem LAPIMAA, président de la Cour d'appel de Tallinn

#### FRANCE :

- Frédérique AGOSTINI, présidente du tribunal de grande instance Melun
- Stéphanie KRETOWICZ, sous-directrice de l'organisation judiciaire et de l'innovation, Direction des services judiciaires

#### ITALIE :

- Edoardo BUONVINO, magistrat, cabinet du ministre de la Justice italien, représentant national adjoint à la CEPEJ
- Roberto PERTILE, président de section, Tribunale Ordinario de Milan

#### PORTUGAL :

- Alvaro MONTEIRO, président du tribunal de première instance de Vila Real
- Patricia DA COSTA, présidente du tribunal de première instance de Leira

#### SLOVÉNIE :

- Jaša VRABEC, chef du bureau du développement de la gestion des cours de la Cour suprême
- Tine STEGOVEC, conseiller bureau du développement de la gestion des cours de la Cour suprême
- Kristina BOŠNJAK, cheffe du bureau de l'aide juridictionnelle du tribunal de Koper



## INTRODUCTION

**La qualité de la justice constitue une priorité pour l'ensemble des États membres de l'Union européenne<sup>1</sup>, la Commission européenne, le Conseil de l'Europe, les Nations Unies et désormais l'OCDE.** Chacune de ces organisations a développé des instruments de mesure ou de comparaison des pratiques en matière de performance et de qualité de la justice : Tableau de bord de la justice européenne (Union européenne), Evaluation des systèmes judiciaires européens (Commission pour l'efficacité de la justice, Conseil de l'Europe, CEPEJ), Objectifs du développement durable 16, dans le cadre de l'Agenda 2030 des Nations Unies, travaux de la Direction de la gouvernance publique de l'OCDE sur l'égal accès à la justice. La qualité constitue, en effet, pour l'ensemble de ces acteurs une condition de réalisation des principes essentiels qui fondent les droits européen et international des droits de l'homme, en particulier le principe d'égal accès à la justice, le droit à un recours effectif et le droit à un procès équitable :

- Article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- Article 6 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme<sup>2</sup> ;
- Article 14 du Pacte international sur les droits civils et politiques<sup>3</sup>.

Dans ce contexte, la France a présenté le projet « Court Quality Framework Design », qu'elle a remporté en septembre 2016 pour une durée d'un an. La France et quatre de ses partenaires européens (Estonie, EE ; Italie, IT ; Portugal, PT ; Slovénie, SI), sur financement du programme « Justice » de l'Union européenne, ont souhaité enrichir les réflexions en cours, grâce à une démarche opérationnelle et empirique en matière de qualité de la justice.

Piloté par la Délégation aux affaires européennes et internationales du ministère français de la justice et la Direction des services judiciaires (DSJ), le projet CQFD a donc réuni 5 États partenaires et leurs juridictions pilotes. Karine Gilberg, cheffe du bureau de l'expertise et des questions institutionnelles à la Délégation des affaires européennes et internationales du ministère français de la justice, a assuré la direction du projet. Elle a été assistée dans cette mission par Audrey Nespoux (juriste), Harold Epineuse (chargé de mission auprès de la Directrice des services judiciaires, et responsable du programme Politique de justice à l'Institut des Hautes études sur la justice, IHEJ) assurant les fonctions de moniteur de projet.

Le projet n'a pas entendu donner une définition formelle ou théorique de la qualité de la justice, mais partir d'une démarche plus empirique, reposant sur une série de champs de qualité de la justice, délimités à partir des principes européens relatifs au droit à un recours effectif, à l'égal accès à la justice, et au droit à un procès équitable, tels qu'inscrits dans les textes conventionnels et interprétés par la jurisprudence européenne. Cette délimitation découle également des standards issus de ces principes européens, tels que figurant dans les grilles d'évaluation de la Commission pour l'efficacité de la justice de l'Union européenne (CEPEJ, Conseil de l'Europe), de la Commission européenne (Tableau de bord de la justice européenne, « Justice Scoreboard ») ou encore des recommandations du Conseil de l'Europe et de ses instances ou conseils (Comité des ministres, Conseil consultatif des juges européens, Commission de Venise etc.). La définition de ce cadre a également bénéficié des travaux de la recherche juridique et sociologique du droit et de la justice. Ces contours de la qualité ont été définis, une première fois, a priori (lors du dépôt du projet) puis affinés tout au long du projet.

<sup>1</sup> Tableau de bord de la justice européenne, 2015, p. 20 : « tous les États membres prennent des mesures pour soutenir la qualité de la justice ». Ces mesures concernent selon le Tableau de bord pour 2016 : l'accessibilité de la justice pour les citoyens et les entreprises, des ressources matérielles et humaines adéquates, la mise en place d'outils d'évaluation, l'utilisation de standards de qualité.

<sup>2</sup> « L'article 6 de la CEDH définit des standards de la qualité d'un procès. Les garanties d'accès au juge, du principe du contradictoire, de la loyauté du procès, de l'impartialité du juge s'imposent désormais. Les impératifs procéduraux imposés par les normes européennes apparaissent non seulement comme les jalons mais encore comme la garantie d'une justice de qualité. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement, et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi », Julien DAMON, in Marie-Luce Cavrois, Hubert Dalle, Jean-Paul Jean (dir.) La qualité de la justice, La Documentation française, 2002, introduction.

Ce projet prend pleinement acte des travaux européens et internationaux, mais repose aussi sur une observation et un partage des pratiques des États partenaires, et en leur sein des juridictions pilotes, en matière de qualité de la justice. Ces observations portent sur trois moments essentiels pour l'utilisateur ou le futur usager de la justice : avant le dépôt de la requête (niveau d'accessibilité de l'information juridique, sur la procédure, conseil personnalisé etc.), au cours de la procédure judiciaire (simplicité et fiabilité de l'information, communication entre la justice et les parties, outils de pilotage de la qualité) et une fois la décision de justice rendue (accompagnement du justiciable, attention à la lisibilité des décisions de justice etc.). Mettre en regard les pratiques des juridictions mais aussi les politiques nationales doit permettre de dessiner les contours de standards et d'indicateurs de qualité de la justice en prise directe avec les préoccupations des juridictions, les attentes et besoin des justiciables, pour la pleine mise en œuvre des exigences des droits européen et international des droits de l'homme.

Le projet CQFD vise à examiner ce que peuvent apporter des standards et indicateurs à l'amélioration de la qualité de la justice, en permettant notamment aux acteurs judiciaires de détecter et d'en corriger d'éventuels défauts. Les indicateurs découlant des standards doivent permettre une évaluation qualitative et quantitative, mais aussi dynamique de la qualité de la justice au niveau national et international. Le projet a, ainsi, entendu répondre à une demande et un besoin exprimés par les États et les juridictions elles-mêmes. Celui de disposer d'outils de mesure et d'amélioration de la qualité de la justice afin de mieux évaluer l'écart entre la situation d'une juridiction ou d'un système judiciaire et la qualité attendue ou exigible par le justiciable au regard des exigences des droits européen et international, ou des normes internes.

Ce Manuel :

- Retracer le chemin parcouru ces 12 derniers mois et rendre compte de la démarche suivie par le projet CQFD pour mieux répondre aux attentes des usagers et acteurs de la justice en matière de qualité et d'évaluation de l'institution judiciaire (**1<sup>ère</sup> partie**).
- Compare les pratiques les plus significatives des États partenaires en matière d'accès au droit et à la justice, d'information et de communication avec les usagers (justiciables, professionnels), de pilotage des juridictions pour détecter les éventuelles déficiences en matière de qualité et les instruments pour y remédier (**2<sup>e</sup> partie**) ;
- Présente les conclusions du projet sur l'approfondissement des standards existants en matière de qualité de la justice, et la définition de nouveaux indicateurs permettant d'évaluer la distance entre la pratique et les standards. Cette **3<sup>e</sup> partie** comporte également des éléments de prospective, relatifs aux perspectives des États partenaires au terme du projet.

Ce manuel est destiné à ceux qui s'engagent dans une démarche de qualité de la justice, qu'il s'agisse d'acteurs nationaux (administrations nationales – ministères de la justice, services d'inspection, conseils supérieurs de justice) ou européens et internationaux. Les outils de modélisation des pratiques proposés pourraient être testés plus largement que ne le permettait le projet en raison de sa durée et de son champ géographique par principe limités. Ce manuel inclut, en effet, l'ensemble des outils développés par le projet afin qu'ils puissent être réutilisés par ceux – organisations internationales, États, acteurs de la justice - qui souhaitent poursuivre la réflexion, et décliner la démarche au niveau national ou au sein de leur juridiction. Enfin, il vient souligner des besoins précis d'analyses supplémentaires dans plusieurs champs de la qualité de la justice.

# 1<sup>ÈRE</sup> PARTIE :

## AUX ORIGINES DU PROJET « COURT QUALITY FRAMEWORK DESIGN » : MESURER LA QUALITÉ DE LA JUSTICE PAR LES INDICATEURS

Le projet CQFD est le fruit de plusieurs constats : en particulier celui d'un besoin d'outils de mesure et d'évaluation de la qualité de la justice pour venir prolonger les instruments européens, internationaux et nationaux existants. Il repose sur une démarche empirique et opérationnelle qui vise à partir d'une analyse de terrain, réalisée au cours de visites de juridictions pilotes des États partenaires, à recenser les pratiques et instruments observés, puis à les modéliser afin d'approfondir les standards européens et nationaux de qualité de justice, et de dessiner de nouveaux indicateurs. Au terme de douze mois, les réalisations du projet sont aujourd'hui prometteuses pour contribuer à une évaluation dynamique et plus fine de la qualité de la justice.

### SECTION 1 - UN DIAGNOSTIC : QUALITÉ DE LA JUSTICE ET SON ÉVALUATION, PRIORITÉS NATIONALE ET INTERNATIONALE

Le projet CQFD s'est construit autour d'un double état des lieux :

- celui des travaux, très fournis, des organisations internationales et la nouvelle dynamique engagée par celles-ci en matière d'évaluation de la qualité de la justice ;
- celui des politiques et stratégies nationales en matière de qualité de la justice.

Il ne s'agit pas de proposer ici une analyse exhaustive des travaux internationaux ou des politiques et stratégies nationales, mais d'en identifier les grandes lignes afin de mieux cerner le point de départ du projet CQFD.

#### 1.1. État des lieux des travaux internationaux

De nombreux travaux et instruments d'évaluation comparée, ou d'appui aux États membres, ont été élaborés par les organisations internationales en matière d'évaluation de la justice. Toutefois, la question de l'efficacité et de la performance de la justice a constitué un axe majeur de ces travaux. L'évaluation de la qualité, loin d'être ignorée, restait néanmoins plus en retrait. La qualité de la justice semblait, en effet, plus difficile à réduire en standards et indicateurs, en particulier chiffrés, en raison d'une série d'incertitudes sur ce qui pourrait et devrait être mesuré : incertitudes portant, en particulier, sur les contours précis de la qualité<sup>4</sup> qui soient acceptables par l'ensemble des États membres, des parties prenantes, et pour lesquels des données fiables et pertinentes soient disponibles, etc.

Les travaux conduits de longue date par les organisations internationales sur la qualité de la justice et l'évaluation de celle-ci ont connu de nouveaux développements récents, qui ont inspiré le projet CQFD.

<sup>4</sup> Ce manuel ne reviendra pas sur le débat doctrinal très fourni sur la notion de qualité de la justice. Sur les enjeux on soulignera, à titre d'illustration, les réflexions de Lucie Cluzel-Métayer et Agnès Sauviat : « *Au terme de l'enquête réalisée, il apparaît en effet que la qualité de la justice est rétive à toute unité conceptuelle. Evolutive, plastique, relative, elle est à la fois fonction des acteurs (justiciables, avocats, magistrats, greffiers), fonction de l'objet (process interne de la justice, procès ou décision de justice) et fonction du système (judiciaire ou administratif) auquel elle s'applique* », « Les notions de qualité et de performance de la justice administrative », *Revue française d'administration publique*, 2016/3 (N° 159), p. 675-688. Cf. aussi, sur l'évolution des réflexions européennes, Jean-Paul Jean, Hélène Pauliat « L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité », *Dalloz*, 2005. 598. Jean-Paul Jean, « Du justiciable à l'usager de la justice », *Les cahiers de la justice*, 2013, p. 13

### **1.1.1. Outil d'autodiagnostic : la check-list de la CEPEJ pour la promotion de la qualité de la justice et des tribunaux, l'évaluation par les standards**

La check-list établie par la CEPEJ en 2008 est un **outil d'autodiagnostic**, qui permet aux autorités nationales de s'assurer de la réalisation d'une série de standards identifiés<sup>5</sup>. Le document du GT QUAL de décembre 2016 (CEPEJ(2016)12, « Mesurer la qualité de la justice ») rappelle que cette check-list « *comporte environ 250 questions essentielles portant sur tous les aspects du système pour évaluer la qualité des services judiciaires* ». Elle permet ainsi de « *vérifier qu'un système judiciaire a adopté la totalité des principes de cette liste* » (§25). Pour affiner l'évaluation du niveau global de qualité d'un système, le document CEPEJ(2016)12 suggère d'attribuer un pourcentage à chacun des critères identifiés, en incluant une pondération supérieure pour les critères les plus importants. Cette grille entend intégrer à l'évaluation de la qualité différents facteurs relatifs à l'organisation et à la performance de la justice : « *de la vérification interne de la structure de base de l'organisation et de l'ordre judiciaire (check-list qualitative) à la performance des services (indicateurs de services) en passant par l'avis des usagers, aussi bien internes (employés) qu'externes (usagers), dans le cadre d'enquêtes de satisfaction* ».

*Catégories retenues par la check-list de la CEPEJ  
« pour la promotion de la qualité de la justice et des tribunaux » (extraits)*

#### **I. STRATEGIE ET POLITIQUE**

##### **I.1. Organisation et politiques judiciaires**

##### **I.2. Mission, stratégie, objectifs**

##### **I.3. Répartition des affaires et délégation des responsabilités des juges vers le personnel non juge**

##### **I.4. Evaluation de la stratégie**

#### **II. PROCESSUS METIER ET OPERATIONS**

##### **II.1. Législation**

##### **II.2. Procédures dans les tribunaux**

##### **II.3. Sécurité juridique**

##### **II.4. Gestion des affaires**

##### **II.5. Gestion des audiences**

##### **II.6. Gestion des délais**

##### **II.7. Exécution des décisions judiciaires**

##### **II.8. Partenaires de la justice**

##### **II.9. Gestion des dossiers et archivage**

##### **II.10. Evaluation de la production**

#### **III. ACCES A LA JUSTICE, COMMUNICATION AUX JUSTICIABLES ET AU PUBLIC**

##### **III.1. Accès à l'information juridique et des tribunaux**

##### **III.2. Accès en termes financiers**

##### **III.3. Accès matériel et virtuel**

##### **III.4. Traitement des parties**

##### **III.5. Présentation des décisions**

##### **III.6. Légitimité et confiance du public**

##### **III.7. Evaluation**

#### **IV. RESSOURCES HUMAINES ET STATUT DES JUGES ET PROCUREURS ET DES AGENTS**

##### **IV.1. Politique de Ressources Humaines**

##### **IV.2. Statut et compétences des juges et procureurs**

<sup>5</sup> « Cette Grille est destinée aux décideurs publics et aux praticiens du droit responsables de l'administration de la justice pour améliorer les législations, les politiques et les pratiques visant à accroître la qualité des systèmes judiciaires aux niveaux du système national, des tribunaux et des juges. Il s'agit d'un « questionnaire d'introspection », CEPEJ, Check-list pour la promotion de la qualité de la justice et des tribunaux, juillet 2008.

IV.3. Formation et développement des compétences
IV.4. Partage des connaissances, groupes qualité et mesures alternatives
IV.5. Evaluation de la politique de ressources humaines
V. MOYENS DE LA JUSTICE
V.1. Finances
V.2. Systèmes d'information
V.3. Logistique et sécurité
V.4. Evaluation des moyens, de la logistique et de la sécurité

[1.1.2. Evaluations comparées de la qualité des systèmes judiciaires des États membres : standards et indicateurs de perception \(CEPEJ, Union européenne\)](#)

Le rapport périodique d'évaluation des systèmes judiciaires européens de la CEPEJ, dont la sixième édition a été publiée en 2016, comme le « Tableau de bord de la justice européenne » (mis en place par la Commission européenne depuis 2013) reposent principalement sur une évaluation de la qualité de la justice par les standards. La Commission européenne a également intégré à son tableau de bord des indicateurs de perception.

Dans l'étude qu'elle a tirée de son dernier rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens (CEPEJ, Systèmes judiciaires européens, Efficacité et qualité de la justice, Etude n° 23, 2016), la CEPEJ a consacré un développement à la « **qualité du système judiciaire et justiciables** » dans lequel elle recense différents facteurs de la qualité dans les États membres tels que : l'utilisation des technologies de l'information au sein des tribunaux ; l'information des usagers des tribunaux (obligation de fournir des informations sur les textes juridiques, sur la jurisprudence des juridictions suprêmes etc. ; la CEPEJ souligne l'évolution de la communication relative aux délais prévisibles de la procédure) ; l'existence d'enquêtes de satisfaction pour évaluer la perception des usagers des tribunaux sur le service rendu par le service public de la justice. Le rapport évalue également l'efficacité et la qualité de l'activité des tribunaux et des ministères publics, sans qu'au sein de cette partie l'évaluation de la qualité soit spécifiquement isolée.

Ces travaux réalisés par la CEPEJ permettent de s'assurer que les États remplissent les conditions nécessaires à la pleine réalisation des principes d'accessibilité et d'équité de la justice et d'assurer ainsi les garanties de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Ainsi en témoigne, par exemple, la résolution du Comité des ministres du Conseil de l'Europe instaurant la CEPEJ<sup>6</sup> : « *L'État de droit, sur lequel reposent les démocraties européennes, ne peut être assuré sans systèmes judiciaires équitables, efficaces et accessibles* ». La Cour européenne des droits de l'homme a pu d'ailleurs se référer aux données de la CEPEJ pour apprécier la situation de systèmes judiciaires. Ainsi dans son arrêt *Finger c/ Bulgarie*<sup>7</sup>, la Cour, prenant appui sur le rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européen de la CEPEJ, note que la Bulgarie a atteint un haut niveau d'informatisation pour soutenir le travail des juges et personnels judiciaires (§ 57).

Le « Tableau de bord de la justice européenne », dans sa partie consacrée à la qualité de la justice, repose également sur une série de standards portant sur : **l'accessibilité**, en particulier l'accès à l'information (sur le système de justice ; accès à la jurisprudence), l'accès à l'aide juridictionnelle, la communication électronique (pour déposer une requête, communiquer avec les parties), la communication avec les médias, l'accès aux modes alternatifs de règlement des litiges (promotion et incitation à l'utilisation de ces modes alternatifs) ; **des ressources matérielles et humaines adéquates** (par ex. : formation obligatoire des magistrats, nombre de magistrats formés au droit de l'Union européenne) ; **la mise en place d'outils d'évaluation** (rapports annuels d'activité, nombre d'affaires reportées, existence d'indicateurs de qualité et d'efficacité ; existence de personnel spécialisé en matière de qualité ; sujets des enquêtes de satisfaction) ;

<sup>6</sup> Res(2002)12, 18 sept. 2002.

<sup>7</sup> CEDH, 10 mai 2011, n° 37346/05.

**l'utilisation de standards de qualité** (standards sur la durée des procédures, sur l'information des parties sur leur affaire). La Commission européenne associe à ces standards un indicateur de perception sur les raisons du recours ou du non recours aux technologies de l'information par les avocats dans leur communication avec les juridictions (enquête menée par le Conseil consultatif des barreaux européens, CCBE).

### 1.1.3. Panorama des pratiques relatives à l'accès à la justice : les travaux de l'OCDE

L'OCDE s'est engagée, notamment depuis 2014, dans un travail de recensement des pratiques de ses 35 pays membres en matière d'égal accès au droit et à la justice et leurs contributions à la « croissance inclusive » et au développement socio-économique. L'OCDE a en particulier mis l'accent sur les derniers développements en ces domaines, et en particulier sur ceux qui placent l'utilisateur ou potentiel usager de la justice au cœur des politiques d'accès au droit ou à la justice, en vue de l'amélioration de la qualité service rendu. Il était important que l'organisation ne duplique pas les travaux déjà menés par les instances européennes notamment. L'OCDE s'est appuyée sur les expériences de ses pays membres ainsi que sur les travaux de la communauté universitaire. La France y a apporté une contribution significative, en partageant ses pratiques innovantes en matière d'accueil et d'aide juridique apportés aux usagers du droit et de la justice (cf. sur ces innovations, la deuxième partie du présent Manuel).

L'OCDE, sous l'égide de son Comité de la gouvernance publique, a ainsi exploré, au cours de tables rondes organisées entre 2015 et 2017, les axes suivants :

- les moyens mis en œuvre afin d'identifier les besoins juridiques et de justice des citoyens et les voies retenues pour promouvoir des modes d'accès au droit et à la justice qui permettent de répondre à ces besoins. Ce premier axe a conduit à un partage d'expériences sur les réformes et les pratiques menées par les pays membres de l'organisation ;
- les stratégies et pratiques innovantes déployés par les États pour surmonter les freins à l'accès au droit et à la justice, en particulier par le recours aux nouvelles technologies ou à des services spécialisés ;
- les politiques déployées pour permettre l'accès au droit et à la justice de certaines catégories de personnes, en particulier les plus fragilisées et pour favoriser l'égalité femmes-hommes devant la loi et la justice ;
- les moyens de renforcer les capacités juridiques des personnes en favorisant une plus grande culture juridique et procédurale de celles-ci ;
- les dispositifs d'évaluation performants en matière d'accès à la justice et d'aide juridictionnelle.

### 1.1.4. Autres standards et indicateurs : Données de perception de la Banque mondiale, Objectifs du développement durable 16 des Nations Unies

Des travaux ont également été entrepris par d'autres instances internationales. La **Banque mondiale** a consacré, ainsi, d'importants moyens à la mise en place d'outils d'évaluation, au sein de son activité opérationnelle (*Doing business*) mais également de recherche (*Worldwide Governance Indicators – WGI*). Ces expériences dépassent la seule évaluation de la justice, mais celle-ci y occupe une place importante. La Banque mondiale a d'abord dégagé une série d'indicateurs de gouvernance<sup>8</sup> : à partir de 1996, elle élabore ainsi, via son institut de recherche (*World Bank Institute*), six indicateurs mondiaux de la gouvernance (*WGI*), dans une approche « sociopolitique »<sup>9</sup> couvrant les données de 215 économies. Cet instrument a pour spécificité d'agrèger 37 sources de données, produites par 31 organisations<sup>10</sup>, et repose uniquement sur des données de perception. Ainsi, au sein de l'indicateur de l'État de droit, les sous-indicateurs agrégés relatifs à la justice portent sur l'indépendance perçue, la confiance dans le système judiciaire, l'équité des

8 V. la thèse, en sciences économiques, de T. Roca, *La gouvernance à l'heure du consensus post-Washington. Les limites théoriques et méthodologiques d'un concept protéiforme*, sous la direction de J.-P. Lachaud, 2011, Bordeaux IV.

9 G. Diarra et P. Plane, « La Banque mondiale et la genèse de la notion de bonne gouvernance », *Mondes en développement*, 2012/2, n° 158, p. 51-70 (64).

10 Concernant la méthodologie et la liste des sources : D. Kaufmann, A. Kraay et M. Mastruzzi, « *The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues* », Policy Research Working Paper, World Bank, 2010, n° 5430. Pour une approche critique de cette méthodologie : C. Arndt et C. P. Oman, « Les indicateurs de gouvernance, usages et abus », OCDE, étude du centre de développement, 2006.



procès. Les activités du projet CQFD ont été déployées alors que des réflexions étaient en cours sur la mise en œuvre de l'objectif du développement durable 16 des Nations Unies « *Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous* » (ODD 16), en particulier de sa cible 16.3 intitulé « *Promouvoir l'état de droit dans l'ordre interne et international et garantir à tous un égal accès à la justice* ».

Les ODD ont en effet été adoptés fin 2015 dans le cadre de l'Agenda 2030. La mise en œuvre de l'objectif 16 doit être examinée, en 2019, par le Forum politique de haut niveau des Nations Unies en charge du suivi de l'Agenda 2030 et des ODD. Une série d'indicateurs a été attachés à la cible 16.3 de cet objectif. Toutefois, ceux-ci portent à ce stade sur des données qui sont extérieures au projet CQFD puisqu'ils portent sur la matière pénale : proportion de personnes en détention provisoire ; proportion des personnes victimes de violences au cours des 12 mois précédents ayant signalé les faits aux autorités compétentes ou recouru à d'autres mécanismes de règlement des différends officiellement reconnus<sup>11</sup>.

### 1.1.5. Quelles perspectives pour le projet CQFD ?

L'évaluation par les standards conduite par les instances européennes permet de disposer d'un panorama des pratiques des États membres du Conseil de l'Europe ou de l'Union européenne. Les travaux de l'OCDE offrent, pour leur part, un aperçu des pratiques en matière d'accès à la justice. L'existence des standards et de panorama des pratiques en matière d'accès ou plus largement de qualité de la justice ont constitué un point de départ pour le projet CQFD sur les axes à explorer en matière d'évaluation de la qualité, ainsi que sur les prolongements nécessaires pour disposer d'outils d'évaluation dynamiques.

Toutefois, en dépit du dynamisme des organisations européennes et internationales sur la qualité de la justice, dans la phase préalable au lancement du projet CQFD, il est apparu qu'outre la généralité des standards dégagés par les organisations internationales et européennes, les instruments d'évaluation européens et internationaux n'avaient pas permis de générer de donnée chiffrée substantielle dans des domaines déterminants pour la qualité. A tout le moins, les pays partenaires du projet ne pouvaient fournir aucune donnée sur la base des standards européens, comme le démontre le graphique ci-dessous.

	41-1.1.1 Number of complaints dealt by Co.	41-1.1.2 Number of complaints dealt by Hgt.	41-1.1.3 Number of complaints dealt by Min.	41-1.1.4 Number of complaints dealt by Co.	41-1.1.4 Number of complaints dealt by Co.	41-1.2.1, Co reparation amount.	41-1.2.2, Co reparation amount.	41-1.2.3, Co reparation amount.	41-1.2.4, Co reparation amount.	41-1.2.5, Co reparation amount.	Com.
Estonia	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
France	NAP	NAP	283	NAP	NAP	NAP	NAP	1 253 640	NAP	NAP	NAP
Italy	NA	NA	NA	NA	NAP	NA	NA	NA	NA	NAP	NAP
Portugal	NA	NA	NA	881	814	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Slovenia	1 135	258	NAP	NAP	NA	NAP	NAP	NA	NAP	NA	NA
Average	1 135	258	283	881	814			1 253 640			
Median	1 135	258	283	881	814			1 253 640			
Standard Deviation											
Minimum	1 135	258	283	881	814			1 253 640			
Maximum	1 135	258	283	881	814			1 253 640			

Une étape supplémentaire semblait donc encore nécessaire, voie dans laquelle le projet CQFD a souhaité s'engager. Le projet CQFD a ainsi souhaité poursuivre la réflexion et contribuer à la définition d'outils opérationnels afin de mesurer des champs de la qualité qui ne sont pas ou insuffisamment appréhendés par les outils existants.

<sup>11</sup> Cadre mondial d'indicateurs élaboré par le Groupe d'experts des Nations Unies et de l'extérieur chargé des indicateurs relatifs aux objectifs de développement durable et adopté par la Commission de statistique à sa quarante-huitième session, qui s'est tenue en mars 2017 (voir E/2017/24, ch. premier, partie A et annexe I). Les indicateurs sont, à ce stade, les suivants : 16.3.1 Proportion des personnes victimes de violences au cours des 12 mois précédents ayant signalé les faits aux autorités compétentes ou recouru à d'autres mécanismes de règlement des différends officiellement reconnus ; 16.3.2 Proportion de la population carcérale en instance de jugement.

Cf. également, Point annuel sur les objectifs de développement durable, Rapport du Secrétaire général, Session de 2017, 28 juillet 2016-27 juillet 2017, doc. E/2017/66.

En 2016, l'Estonie et la France figuraient parmi les 22 États volontaires à la première revue nationale de mise en œuvre des ODD.

## 1.2. Tendances des politiques nationales de qualité de la justice

Le projet CQFD est aussi né d'un second constat : celui de l'inclusion de la qualité dans les politiques nationales relatives à la justice. Le « Tableau de bord de la justice européenne 2016 » faisait ainsi apparaître que la majorité des États membres disposait d'un nombre significatif de standards en matière de qualité (cf. figure 42 du tableau de bord ci-dessous).

**Graphique 42: Normes définies sur des aspects relatifs au système de justice\*** (source: Commission européenne<sup>3</sup>)

	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PT	RO	SI	SK	FI	SE
1. Longueur/délai de traitement des affaires civiles et commerciales		•		•	•	•		•	•	•	•	•		•	•		•	•	•		•	•	•		•	•
2. Longueur/délai de traitement des affaires administratives				•	•	•		•	•	•	•	•		•	•		•	•	•		•	•	•		•	•
3. Longueur/délai entre l'enregistrement initial de l'affaire et la première audience	•	•		•	•	•		•	•	•	•	•			•		•	•	•		•	•	•		•	•
4. Longueur/délai entre la première audience et le prononcé de la décision judiciaire	•	•		•	•	•		•	•	•	•	•			•		•	•	•		•	•	•		•	•
5. Gestion des arriérés	•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•		•	•		•	•	•		•	•	•		•	•
6. Collecte de données sur les procédures civiles et commerciales		•	•	•	•	•		•	•	•	•	•		•	•		•	•	•		•	•	•		•	•
7. Collecte de données sur les procédures administratives		•	•	•	•	•		•	•	•	•	•		•	•		•	•	•		•	•	•		•	•
8. Interconnexion des systèmes informatiques de gestion des affaires pour garantir une collecte des données nationale		•	•	•	•	•		•	•	•	•	•		•	•		•	•	•		•	•	•		•	•
9. Interconnexion des systèmes informatiques de gestion des affaires pour garantir la coopération entre les juridictions nationales		•			•	•		•	•	•	•	•		•	•		•	•	•		•	•	•		•	•
10. Suivi actif de la progression des affaires		•	•	•	•	•		•	•	•	•	•		•	•		•	•	•		•	•	•		•	•
11. Charge de travail des juridictions	•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•		•	•		•	•	•		•	•	•		•	•
12. Consultation sur les projets de législation concernant le système de justice	•		•	•	•	•		•	•	•	•	•			•		•	•	•		•	•	•		•	•
13. Service fourni aux usagers de la justice	•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•		•	•		•	•	•		•	•	•		•	•
14. Installations des juridictions et accessibilité des locaux des juridictions		•	•	•	•	•		•	•	•	•	•		•	•		•	•	•		•	•	•		•	•
15. Information des parties sur la progression de leur affaire		•	•	•	•	•		•	•	•	•	•		•	•		•	•	•		•	•	•		•	•
16. Planification et conduite des audiences	•		•	•	•	•		•	•	•	•	•		•	•		•	•	•		•	•	•		•	•
17. Gestion des plaintes des usagers de la justice concernant le fonctionnement de la juridiction	•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•		•	•		•	•	•		•	•	•		•	•
18. Clarté/motivation ou autres aspects concernant la décision judiciaire			•	•	•	•		•	•	•	•	•		•	•		•	•	•		•	•	•		•	•
19. Publication des décisions judiciaires		•		•	•	•		•	•	•	•	•		•	•		•	•	•		•	•	•		•	•
20. Formation des juges	•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•		•	•		•	•	•		•	•	•		•	•
21. Formation du personnel des juridictions	•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•		•	•		•	•	•		•	•	•		•	•
22. Attribution des ressources humaines aux juridictions	•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•		•	•		•	•	•		•	•	•		•	•
23. Attribution des ressources matérielles aux juridictions	•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•		•	•		•	•	•		•	•	•		•	•
24. Mixité au sein de l'appareil judiciaire			•	•	•	•		•	•	•	•	•					•								•	
25. Autres normes																					•					

S'il permettait de confirmer une tendance commune, ce premier panorama ne permettait pas d'appréhender le cadre précis dans lequel s'inscrivaient ces standards : stratégies nationales, dispositifs d'évaluations de la qualité, outils à disposition des juridictions nationales, etc.

Par ailleurs, le Manuel de droit européen en matière d'accès à la justice, établi par la Cour européenne des droits de l'homme et l'Agence des droits fondamentaux en 2016, répertorie une série de « pratiques encourageantes » des États membres. Ces pratiques témoignent d'une dynamique au sein des États et de leurs juridictions dans des domaines tels que : l'accès à la justice pour les groupes vulnérables, l'assistance aux justiciables non représentés par un avocat, l'exécution des décisions de justice. Cette dynamique a pu être confirmée par la revue de littérature administrative, effectuée en lien avec l'Institut des Hautes Etudes sur la Justice (IHEJ), qui a permis d'établir que la qualité de la justice constitue une priorité pour les États membres de l'Union européenne, mais que les politiques développées sont inégalement formalisées. Enfin, l'objectif de performance prédomine le plus souvent sur celui de qualité au sein de ces politiques publiques pour la justice.

Le projet CQFD visait à approfondir ces premières observations. Sans entrer dans le détail des politiques et pratiques qui seront détaillées dans la 2<sup>e</sup> partie ce manuel, on mentionnera à titre liminaire que l'ensemble des États partenaires du projet s'est engagé dans une dynamique en faveur de la qualité de la justice (cf. à cet égard, les réponses des États au questionnaire de lancement du projet CQFD, en annexe de ce manuel). Certains États, comme **l'Estonie, le Portugal et la Slovaquie**, se sont ainsi dotés de documents

stratégiques, voire de plans d'action pluriannuels qui, outre les objectifs de performance, incluent des objectifs de qualité de la justice. Ces stratégies s'accompagnent, dans ces pays, d'exercices périodiques d'évaluation de l'institution judiciaire. La **France** a inscrit sa démarche dans la loi, et s'est engagée dans une dynamique renouvelée en faveur de la qualité de la justice, avec la réforme « [Justice du 21<sup>ème</sup> siècle](#) »<sup>12</sup>. Cette réforme, qui est le fruit d'une réflexion préalable approfondie avec les acteurs de la justice<sup>13</sup> (cf. sur cette réforme, le compte-rendu de la visite en France, 2 novembre 2016, en annexe de ce manuel), se concrétise par de [multiples mesures pour l'accessibilité et la simplification de la justice](#) judiciaire et administrative (<http://www.justice.gouv.fr/modernisation-de-la-justice-du-21e-siecle-12563/>) au profit du justiciable. La dynamique pour la qualité est ainsi réaffirmée et approfondie : elle s'inscrit, en effet, dans le temps long de l'amélioration du service rendu au justiciable. Comme l'a souligné le Vice-président du Conseil d'Etat français, « *pour continuer à répondre aux exigences de qualité, la justice administrative doit maintenant relever de nouveaux défis et poursuivre l'effort de modernisation déjà engagé* »<sup>14</sup> : en effet, les évolutions qui ont permis une amélioration de la qualité « *ne sont pas toutes achevées. C'est pourquoi de nouvelles réformes sont en cours pour continuer à progresser dans la voie de la qualité et de l'efficacité globale des procédures et de la justice administrative dans son ensemble* ». L'**Italie** a également développé une politique **d'accès à la justice et des outils pour soutenir le travail du juge** (cf. 2<sup>e</sup> partie de ce manuel).

Il est apparu par ailleurs que les acteurs en charge de piloter cette politique au niveau national sont divers : Conseil supérieur de la magistrature au **Portugal**, Cour suprême en **Slovénie**, ministères de la justice (**Estonie, France**), par le Conseil d'Etat pour les juridictions administrative (**France**). (cf. réponses au questionnaire de lancement du projet et fiches pays). De nombreuses initiatives sont également prises au niveau local par les juridictions ou les acteurs de la justice eux-mêmes (cf. également 2<sup>e</sup> partie de ce manuel).

Ce développement de pratiques, d'instruments et de stratégies convergents pour la qualité de la justice rendait possible l'exercice de **modélisation** envisagé par le projet CQFD. Cette démarche semblait d'autant plus utile que, si les initiatives sont nombreuses, ce premier état des lieux a parallèlement révélé un **manque d'outils opérationnels** pour mesurer le service rendu au justiciable, ou pour évaluer les avancées accomplies et identifier les difficultés rencontrées.

À titre d'exemple, l'édition 2016 du rapport de la CEPEJ sur les « Systèmes judiciaires européens - Efficacité et qualité de la justice » montre qu'une faible proportion des 47 États du Conseil de l'Europe réalise des enquêtes de satisfaction auprès des usagers de la justice (parties, avocats) : 6,25% des États réalisent des enquêtes annuelles auprès des usagers de la justice, 12,5% des États conduisent des études ad hoc (source CEPEJ-STAT). Le Tableau bord de la justice européenne (Commission européenne) pour 2017 fait apparaître que 13 États de l'Union européenne, sur 26 ayant répondu, n'avaient conduit aucune enquête en 2015. Parmi les 13 autres, 8 avaient rendu publics les résultats de ces enquêtes (graphiques 45 et 46). Pour la situation des États partenaires, des informations sont disponibles dans le questionnaire de lancement du projet CQFD en annexe (cf. Q. 11).

### 1.3. Des attentes et besoins en matière de qualité de la justice et son évaluation

Les attentes des justiciables mais aussi des acteurs de la justice sont fortes en matière d'accès au droit et de qualité du service rendu, comme l'ont démontré des études européennes et nationales.

<sup>12</sup> Loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du 21<sup>e</sup> siècle.

<sup>13</sup> Cf. pour illustration, le rapport, rédigé le groupe de travail présidé par Didier MARSHALL, premier président de la cour d'appel de Montpellier, remis à la garde des Sceaux en 2013, dans le cadre du travail préparatoire à la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle.

<sup>14</sup> Jean-Marc Sauvé, « La qualité de la justice administrative », *Revue française d'administration publique*, 2016/3 (N° 159), p. 667-674.

### 1.3.1. Attentes et besoins des usagers de la justice

Une étude Eurobaromètre Flash n° 385, publiée en 2013, a ainsi confirmé les besoins et attentes des usagers (justiciables et professionnels) européens en matière de qualité de leur justice nationale : à la fois quant à la qualité du service fourni et rendu, et pour une meilleure adaptation aux besoins des usagers. Cette enquête révèle ainsi qu'une majorité d'européens se sent mal ou pas informée sur son système de justice nationale<sup>15</sup> (on trouvera plus loin les résultats de cette enquête pour les usagers de la justice des États partenaires). Cette étude propose un focus particulier sur les justices civile, commerciale et administrative, qui sont au cœur du projet CQFD.

À la question : de ce que vous en savez, comment évalueriez-vous le système de justice de votre pays dans les affaires civiles et commerciales sur les aspects suivants ? Le tableau reproduit ci-dessous recense le pourcentage de personnes considérant le système judiciaire comme « bon ».

Q5 The civil and commercial courts are in charge of disputes, such as those concerning contracts or insolvency proceedings. From what you know, how would you rate the justice system in (OUR COUNTRY) when dealing with civil and commercial affairs on each of the following aspects? Would you say it is very good, fairly good, fairly bad or very bad?

	% of Total 'Good'							
	Independence of courts and judges	Fairness of judgements	Use of new technologies	Execution of judgements	Easily understood judicial decisions	Straightforward proceedings	Costs of proceedings	Length of proceedings
EU28	54%	48%	47%	44%	44%	42%	26%	21%
<b>Sex</b>								
Male	56%	51%	46%	45%	45%	42%	27%	20%
Female	52%	46%	48%	43%	44%	42%	25%	22%
<b>Age</b>								
15-24	61%	57%	61%	56%	57%	53%	36%	34%
25-39	53%	50%	46%	45%	45%	39%	28%	21%
40-54	54%	47%	44%	42%	42%	39%	24%	19%
55 +	51%	45%	45%	40%	39%	41%	23%	18%
<b>Education (End of)</b>								
15-	41%	39%	44%	34%	35%	36%	22%	21%
16-19	51%	46%	51%	44%	44%	43%	26%	22%
20+	57%	52%	44%	45%	45%	40%	26%	19%
Still studying	62%	56%	57%	56%	54%	52%	34%	30%
<b>Respondent occupation scale</b>								
Self-employed	51%	46%	41%	38%	39%	37%	23%	18%
Employee	60%	55%	48%	49%	47%	43%	27%	21%
Manual workers	49%	44%	49%	41%	41%	42%	28%	23%
Not working	50%	45%	48%	42%	43%	42%	27%	22%
<b>Trust the national justice system</b>								
Trust	71%	65%	53%	58%	56%	51%	34%	27%
Don't trust	33%	29%	40%	28%	30%	31%	17%	14%
<b>Level of info. about the national justice system</b>								
Very high	67%	61%	53%	55%	56%	54%	44%	33%
High	66%	57%	53%	53%	52%	48%	37%	25%
Intermediate	59%	54%	52%	50%	49%	47%	30%	24%
Low	58%	52%	50%	46%	50%	44%	27%	20%
Very low	44%	40%	42%	36%	35%	35%	18%	17%
<b>National judicial system compared with rest of EU</b>								
Better	75%	68%	60%	65%	58%	56%	40%	34%
Same	64%	58%	55%	52%	52%	51%	30%	24%
Worse	34%	31%	39%	28%	32%	30%	18%	13%

Source : Eurobaromètre Flash, 385, 2013

15 [https://data.europa.eu/euodp/fr/data/dataset/S1104\\_385](https://data.europa.eu/euodp/fr/data/dataset/S1104_385)

Concernant les affaires en matière administrative, les résultats étaient les suivants :

Q6 The administrative courts are in charge of disputes involving the administration like tax issues or building permits. From what you know, how would you rate the administrative justice system in (OUR COUNTRY) on each of the following aspects? Would you say it is very good, fairly good, fairly bad or very bad?

	% of Total 'Good'							
	Independence of courts and judges	Fairness of judgements	Use of new technologies	Execution of judgements	Easily understood judicial decisions	Straightforward proceedings	Costs of proceedings	Length of proceedings
EU28	53%	48%	47%	45%	42%	40%	26%	20%
<b>Sex</b>								
Male	54%	49%	46%	46%	43%	40%	27%	19%
Female	51%	46%	48%	43%	42%	39%	25%	20%
<b>Age</b>								
15-24	59%	55%	61%	57%	56%	51%	37%	29%
25-39	52%	47%	44%	45%	41%	38%	26%	19%
40-54	53%	47%	45%	44%	40%	37%	24%	18%
55 +	50%	46%	45%	41%	39%	39%	24%	17%
<b>Education (End of)</b>								
15-	39%	35%	44%	34%	36%	36%	21%	19%
16-19	51%	46%	50%	44%	43%	42%	27%	22%
20+	56%	51%	43%	46%	42%	38%	26%	18%
Still studying	59%	55%	57%	54%	54%	50%	35%	26%
<b>Respondent occupation scale</b>								
Self-employed	47%	44%	41%	39%	35%	34%	23%	16%
Employee	59%	53%	47%	50%	45%	40%	27%	19%
Manual workers	47%	40%	49%	42%	40%	42%	28%	21%
Not working	50%	46%	48%	42%	43%	41%	26%	20%
<b>Trust the national justice system</b>								
Trust	69%	64%	52%	58%	53%	49%	34%	24%
Don't trust	33%	29%	41%	29%	30%	30%	17%	13%
<b>Level of info. about the national justice system</b>								
Very high	65%	61%	52%	54%	54%	52%	43%	30%
High	63%	58%	51%	56%	50%	47%	35%	25%
Intermediate	58%	54%	52%	51%	50%	44%	28%	21%
Low	56%	50%	50%	48%	45%	41%	26%	20%
Very low	43%	40%	42%	37%	34%	34%	19%	15%
<b>National judicial system compared with rest of EU</b>								
Better	73%	68%	58%	64%	57%	54%	39%	30%
Same	62%	58%	55%	53%	48%	48%	31%	22%
Worse	33%	30%	39%	29%	32%	29%	18%	13%

Source : Eurobaromètre Flash, 385, 2013

Comme le soulignaient déjà en 2005 Jean-Paul Jean et Hélène Pauliat<sup>16</sup> : « *malgré d'importants efforts ces dernières années, les modalités de fonctionnement de l'institution et notamment les formes et les délais de réponse aux justiciables se situent trop souvent loin de leurs attentes* », conduisant à une prise de conscience d'une nécessaire amélioration de la qualité du service public de la Justice.

Enfin, les justiciables se sentent, par ailleurs, globalement mal informés sur leur système de justice national. Or, une telle information constitue un élément central d'un accès effectif au droit et à la justice.

<sup>16</sup> « L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité », *Recueil Dalloz*, 2005, p.598 ss.

Sur le niveau d'information des personnes interrogées sur le système judiciaire national, pourcentage de personnes se sentant « totalement informé » :

**Q2 HOW INFORMED OR NOT DO YOU FEEL ABOUT THE JUSTICE SYSTEM IN (OUR COUNTRY) ON EACH OF THE FOLLOWING TOPICS ?**

**% of Total 'Informed'**

	How to find a lawyer	What to do if you need to go to court	The right to legal aid	The alternatives to court (e.g. mediation)	The costs of proceedings
EU28	66%	41%	38%	31%	25%
<b>Sex</b>					
Male	68%	44%	39%	33%	27%
Female	65%	38%	37%	28%	23%
<b>Education (End of)</b>					
15-	56%	33%	30%	22%	21%
16-19	64%	38%	35%	26%	22%
20+	71%	45%	42%	37%	28%
Still studying	65%	42%	41%	31%	23%
<b>Respondent occupation scale</b>					
Self-employed	72%	48%	41%	39%	33%
Employee	70%	42%	41%	33%	26%
Manual workers	58%	35%	32%	25%	22%
Not working	63%	40%	37%	28%	24%
<b>Trust the national justice system</b>					
Trust	72%	46%	44%	35%	28%
Don't trust	60%	36%	31%	25%	23%
<b>National judicial system compared with rest of EU</b>					
Better	75%	46%	46%	37%	29%
Same	66%	41%	41%	33%	26%
Worse	61%	40%	32%	27%	24%

Source : Eurobaromètre Flash, 385, 2013

Ces données sont globalement confirmées par les enquêtes nationales auprès des usagers, lorsqu'elles existent. Ces dernières offrent néanmoins une lecture plus fine de la perception de la justice, et ainsi des attentes et besoins du justiciable (cf. pour exemple, les [résultats de l'étude](#) réalisée en 2013 pour la France - [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/1\\_infostat125\\_20140122.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_infostat125_20140122.pdf) ; une [enquête](#)<sup>17</sup> a également été réalisée auprès des usagers des maisons de justice et du droit, en 2015, en charge de l'accès au droit).

<sup>17</sup> <http://www.justice.gouv.fr/le-ministere-de-la-justice-10017/les-usagers-tres-satisfaits-des-maisons-de-justice-et-du-droit-28734.html>

### 1.3.2. Besoins opérationnels des juridictions et acteurs judiciaires

Les magistrats expriment également des attentes et besoins en matière de qualité de la justice, comme le démontrent, pour la France, deux études fondées sur des enquêtes terrain auprès des magistrats judiciaires<sup>18</sup> et administratifs<sup>19</sup>. Il ressort de ces études qu'il conviendrait de dépasser une évaluation uniquement fondée sur la performance afin de « prendre en compte les caractéristiques et la valeur du travail fourni et pas seulement sa quantité au regard d'un objectif qui est de rendre la justice »<sup>20</sup>. Les juridictions administratives, interrogées dans la seconde étude, « travaillent particulièrement sur le délai raisonnable de jugement, qui constitue le critère le plus régulièrement cité, la qualité du raisonnement et la qualité de la compréhension de la décision et du fonctionnement de la juridiction par les justiciables. Ainsi, les juridictions administratives tendent à développer des pratiques qui dénotent la préoccupation latente de la qualité sans qu'elles relèvent explicitement d'une politique affichée »<sup>21</sup>.

En second lieu, le projet CQFD a confirmé le besoin exprimé par les acteurs judiciaires d'un meilleur pilotage de la qualité au travers d'outils d'autodiagnostic et des dispositifs d'alerte (par exemple, sur les délais). Les chefs de juridiction ont à cet égard formulé des attentes fortes afin de détecter d'éventuelles insuffisances en matière de « service rendu », d'accueil et de communication, afin de pouvoir corriger les insuffisances constatées, et répondre de manière adaptée et rapide à l'évolution des besoins. Un rôle est d'ailleurs attendu de leur part, le Conseil consultatif des juges européens (Conseil de l'Europe) ayant souligné le « rôle des présidents des tribunaux, compte tenu de la nécessité impérieuse d'assurer un fonctionnement plus efficace d'un pouvoir judiciaire indépendant, ainsi qu'une justice de meilleure qualité » (Avis n° 19, Conseil consultatif des juges européens, CCJE, (2016)2, 10 novembre 2016). Les magistrats ont mis en exergue l'importance d'une approche centrée sur l'utilisateur qui permette de mesurer et mieux garantir la qualité du service rendu, de s'assurer d'un accueil et d'une communication adaptés aux besoins des différentes catégories d'utilisateurs à tous les stades de la procédure (professionnels, justiciables, population fragile etc.).

Enfin, les partenaires du projet ont souligné le caractère très incomplet, voire l'absence, des outils opérationnels pour mesurer la distance entre la pratique et les standards de qualité. Cette absence empêche une mesure objective de cet écart, ainsi que la détection des défauts de qualité, rendant difficile la définition des réponses idoines.

En ces domaines, la connaissance et le partage des bonnes pratiques des juridictions nationales constituent une attente : les échanges sur les dispositifs nationaux devant permettre d'inspirer des outils opérationnels.

---

18 La prise en compte de la notion qualité dans la mesure de performance judiciaire. La qualité : une notion relationnelle, Recherche réalisée avec le soutien de la Mission de recherche Droit et Justice, Juin 2015, sous la direction d'Emmanuel JEULAND, 2015 (<http://www.gip-recherche-justice.fr/publication/qualijus-aspect-judiciaire/>).

19 La prise en compte de la notion de qualité dans la mesure de la performance judiciaire (QUALIJUS), Justice administrative, Lucie Cluzel-Métayer, Caroline Foulquier-Expert, Agnès Sauviat (dir.), avec le soutien de la Mission de recherche «Droit et Justice», 2015 <http://www.gip-recherche-justice.fr/publication/qualijus-aspect-administratif/>

20 La prise en compte de la notion qualité dans la mesure de la performance judiciaire. La qualité : une notion relationnelle, Sous la direction de E. Jeuland, Mission de Recherche Droit et Justice, 2015, p. 26 : il « convient d'introduire dans l'appréciation de travail du magistrat et du fonctionnaire de justice la qualité du service rendu au justiciable et notamment l'accueil et l'écoute dont il fait l'objet, la motivation des décisions, la collégialité des audiences, la politique de service, les partenariats mis en œuvre, la pratique de l'intervention ou les projets de juridiction. Cette qualité doit faire partie des objectifs des juridictions ». « Pour la mesurer il convient d'élaborer des outils adaptés et partagés. Il doit être rendu compte des politiques mises en œuvre sur ce point dans les rapports annuels d'activité. La qualité du service public doit trouver toute sa place dans les dialogues de gestion et être prise en compte dans l'attribution des moyens humains et budgétaires »

21 Cf. p. 68. L'étude relative à la justice administrative souligne ainsi le besoin d'approfondir la démarche actuelle des juridictions administratives : « les projets de section du contentieux pour le Conseil d'Etat et les projets de juridiction pour les autres juridictions, que nous avons pu consulter, intègrent des dimensions beaucoup plus larges que la seule productivité des magistrats et constituent l'occasion pour les juridictions de prendre conscience des mesures qui peuvent conduire à un perfectionnement de leur juridiction, que ce soit en termes d'accueil des justiciables, des avocats, ou encore en termes d'amélioration de leur relation avec eux », p. 67.

## SECTION 2 – DÉMARCHE EMPIRIQUE ET OPÉRATIONNELLE : MÉTHODE ET APPORT DU PROJET CQFD

Les travaux internationaux et développements nationaux pour la qualité de la justice et son évaluation, ont conduit à formuler plusieurs postulats qui ont modelé la méthode du projet CQFD : le besoin de prolonger les travaux existants et l'intérêt d'adopter pour ce faire une démarche empirique et opérationnelle, qui parte de l'observation et l'analyse des pratiques de plusieurs États membres de l'Union européenne.

### 1.1. Champ et objectifs du projet

Le projet CQFD vise à poursuivre et enrichir la réflexion et les outils existants, au niveau national et international, en matière de qualité de la justice. Pour permettre de réaliser ces objectifs dans les 12 mois du projet et de fournir des résultats pleinement opérationnels, son champ a été précisément délimité.

#### 1.1.1. Objectifs du projet : poursuivre et enrichir la réflexion et les outils existants

Constatant le caractère perfectible des instruments internationaux d'évaluation de la justice au regard des besoins exprimés par les acteurs du terrain, partant d'une analyse approfondie des pratiques nationales, le projet CQFD a eu pour ambition :

- d'approfondir les outils et standards existants, d'ébaucher de nouveaux indicateurs pour soutenir et évaluer la qualité de la justice,
- de proposer des outils opérationnels à partir des pratiques observées dans les États partenaires,
- et d'identifier les analyses complémentaires à conduire pour parfaire la démarche.

Les standards de qualité sont nécessaires pour s'assurer que des garanties sont réunies dans les trois temps du parcours du justiciable en matière de :

- Information fournie aux usagers ou potentiels usagers de la justice avant le dépôt de la requête. Les standards portent sur la disponibilité de l'information sur le droit, sur la procédure judiciaire ou l'organisation de la justice. Ils portent également sur l'existence d'un service dédié sous forme d'accueil et de conseil personnalisé au justiciable ;
- Information ou de communication avec les parties au cours de la procédure judiciaire (simplicité et fiabilité de l'information, communication entre la justice et les parties, outils de pilotage de la qualité) ;
- Et, une fois la décision de justice rendue, sur l'existence d'un accompagnement du justiciable, ou sur l'attention portée à la lisibilité des décisions de justice.

Comme il a été vu plus haut, pour s'assurer que ces standards sont atteints, les organisations internationales ont développé des outils d'évaluation comparés (CEPEJ ; Commission européenne), ou des outils d'auto-évaluation, tels que la check-list de la CEPEJ. Ces outils reposent sur des critères considérés consubstantiels à la qualité de la justice, en particulier au regard des exigences du droit européen des droits de l'homme (cf. les développements de la troisième partie de ce manuel). Toutefois, ces standards et indicateurs restent incomplets car ils ne permettent pas une évaluation pleinement dynamique de la qualité : ils visent principalement à vérifier la réalisation ou la non-réalisation, l'existence ou l'absence des standards identifiés. Comme il a été vu plus haut, le tableau de bord de la justice européenne (UE) intègre néanmoins des indicateurs dynamiques de perception, dont les résultats sont tirés d'enquêtes de satisfaction des usagers (justiciables et professionnels – en particulier, les avocats). Ces standards s'avèraient également insuffisants pour concevoir des outils opérationnels de pilotage de la qualité au sein des juridictions.



Le projet CQFD a donc entrepris à la fois de prolonger les standards existants, mais également de développer des indicateurs objectifs qui permettent de saisir plus finement l'évolution de la qualité de la justice. En partant des pratiques et instruments existants au sein d'États membres de l'Union européenne, le projet a identifié des outils opérationnels de soutien à la qualité de la justice. Ce manuel propose ainsi, dans sa deuxième partie, une analyse comparée des pratiques des États partenaires, ainsi qu'une modélisation des pratiques dans sa troisième partie.

Le projet a entendu ouvrir des pistes, afin que les standards, les indicateurs ou les outils ainsi ébauchés puissent être testés à plus grande échelle, au sein d'autres États membres, ou dans les travaux internationaux. Les standards et indicateurs identifiés pourront être testés au niveau national, au sein d'un plus grand nombre de juridictions pour en éprouver la validité. Ils pourront également permettre d'affiner les travaux engagés par les organisations européennes et internationales en matière de qualité de la justice, en particulier les grilles d'évaluation développées par les instances européennes, comme le tableau de bord de la justice européenne.

Enfin, ce projet entend ouvrir des pistes sur les analyses complémentaires à mener au niveau européen dans plusieurs champs de qualité de la justice, avec un cercle de partenaires plus larges, en particulier des auxiliaires de justice, ou encore des services d'inspection judiciaire.

### 1.1.2. Champ précisément délimité

Le projet CQFD a entendu travailler sur les trois moments essentiels du parcours de l'utilisateur ou du futur usager de la justice, pour s'interroger sur le niveau de service rendu :

- Avant le dépôt de la requête : quel est le niveau d'accessibilité de l'information juridique ? Quel est ce niveau d'information sur la procédure ? Existe-t-il un accueil et un conseil personnalisé ?
- Au cours de la procédure judiciaire : l'information fournie est-elle simple et fiable ? Comment s'opère la communication entre la justice et les parties ? Quels sont les outils de pilotage de la qualité ?
- et une fois la décision de justice rendue : Existe-t-il un accompagnement du justiciable lors du rendu de la décision ou dans l'exécution de celle-ci ? De quelle information dispose-t-il ? Quelles sont les exigences et l'attention portée à la lisibilité des décisions de justice ?

Il s'agit, pour chacun de ces trois moments, de comparer les pratiques et politiques développées par les États partenaires du projet, et leurs juridictions pilotes : quels sont dans ces États les services offerts à l'utilisateur en matière d'information ou de conseil juridiques ; quelles sont les modalités de communication avec les parties ? Existe-t-il un pilotage de la qualité au sein des juridictions ; un travail est-il mené pour accompagner la décision de justice et sa mise en œuvre ? Etc. Cette comparaison a conduit à identifier les pratiques et instruments communs ou propres aux États partenaires.

Le projet a ainsi entendu le service public de la justice au sens large, en y intégrant l'information et les services juridiques délivrés au public avant la saisine de la juridiction, ainsi que les modes alternatifs de règlement des litiges. Le projet retient également une définition large des bénéficiaires de ce service : grand public, usagers de la justice (particuliers, professionnels en particulier les entreprises, auxiliaires de justice). Les acteurs de la justice délivrant ce service comprennent en particulier, les magistrats, personnels et auxiliaires de justice ; les chefs de cour et de juridiction, et les magistrats, étant considérés comme moteurs dans le pilotage de la qualité. Le projet couvre plus particulièrement la justice civile, administrative et commerciale. L'accès à la justice pénale, la communication avec le justiciable, l'exécution de la décision de justice, présentent, en effet, des spécificités qui supposent sans doute d'isoler l'étude des conditions de qualité. Pour autant, le projet ne s'est pas interdit d'examiner les pratiques en matière de qualité de la justice pénale : les services offerts aux justiciables pouvant d'ailleurs être communs à la justice pénale, civile, administrative et commerciale.

## 1.2. Démarche terrain : de la pratique aux indicateurs

Le projet repose donc sur une démarche empirique et opérationnelle, qui visait à recenser et observer les pratiques, politiques et instruments des cinq États partenaires et de leurs juridictions pilotes. Cette analyse du terrain a été suivie d'un exercice de modélisation des pratiques et instruments nationaux et locaux. Cette modélisation, qui tenait également compte des travaux des organisations internationales, a permis d'aboutir à des standards et indicateurs.

### 1.2.1. États partenaires et juridictions pilotes

Piloté par la Délégation aux affaires européennes et internationales et la Direction des services judiciaires, du ministère français de la justice, le projet CQFD a réuni 5 États partenaires dont les systèmes judiciaires sont comparables (Estonie, France, Italie, Portugal, Slovénie) (la liste de l'équipe projet et des partenaires figurent en tête de ce manuel). Les États partenaires ont été choisis pour s'assurer d'une diversité géographique, mais également en raison de la perception différente des populations de ces États sur leur système de justice. Ainsi, les slovènes ou les italiens se sentent bien informés sur ce qu'il convient de faire pour s'adresser à la justice (52%, SI ; 49%, IT), les estoniens et les français se sentent les plus mal informés (69%, EE, et 68%, FR ne se sentent pas informés), les portugais sont dans une situation intermédiaire (42% se sentent informés) (Flash Eurobaromètre, 385, 2013).

Une **juridiction pilote** a été désignée dans chaque Etat partenaire, chacune ayant fait l'objet d'une visite d'étude, afin d'observer et d'échanger sur ses pratiques quotidiennes, ses besoins en matière de qualité de la justice. Les représentants de ces juridictions ont été des acteurs clés du projet, participant à l'ensemble des visites. Afin de couvrir un large spectre, les États ont retenu différents types de juridictions pilotes (**cour suprême, appel, première instance**) :

- Le tribunal de grande instance de Melun (France),
- La cour d'appel de Tallinn (Estonie),
- Le tribunale ordinario di Milano (Italie),
- La cour de première instance de Vila Real (Portugal),
- La cour suprême de Slovénie.
- Les caractéristiques (taille, composition, compétences) des juridictions pilotes figurent en annexe du présent manuel (questionnaire de lancement du projet et fiches pays).

Ont également été associés au projet : le tribunal administratif de Melun (France), le tribunal de Leiria (Portugal), le tribunal de Koper et celui de Piran (Slovénie).

L'**Estonie** et l'**Italie** ont également désigné des membres de leur ministère de la justice afin de partager les politiques nationales, et les outils définis par l'administration centrale en matière de qualité de la justice. Le **Portugal** a associé au projet le Conseil supérieur de la magistrature, la **Slovénie** a désigné sa Cour suprême, ces deux institutions jouant, en effet, un rôle central dans la définition et la mise en œuvre de stratégies de qualité de la justice.

### 1.2.2. Étapes du projet : une démarche méthodique progressive

Le projet s'est organisé en plusieurs étapes : du recueil à l'observation des pratiques jusqu'à la formalisation d'un tableau de bord de qualité de la justice, qui modélise ces pratiques et identifie des standards et indicateurs. Au terme d'une année, les réalisations du projet sont prometteuses.

#### *a. Recueil et observation des pratiques*

Un premier questionnaire a été diffusé aux partenaires au début du projet, en septembre 2016. Ce questionnaire portait sur l'ensemble des items utiles pour comprendre l'approche retenue par chacun des par-

tenaires, ainsi que les spécificités du système de justice et de la juridiction pilote choisie. Ce questionnaire, dont les réponses sont reproduites en annexe de ce manuel, portait ainsi sur :

- les spécificités de la politique nationale de qualité de la justice, et les spécificités de la juridiction pilote (organisation, types d'usagers – personnes individuelles, entreprises, contentieux prépondérant traité, volume de contentieux traité annuellement) ;
- la politique de communication de la cour avec ses usagers (accueils dédiés, page ou site internet, enquêtes de satisfaction) ;
- la politique nationale d'accès à la justice incluant la qualité et des instruments de mesure de celle-ci ;
- la politique de communication avec les médias ;
- l'information accessible au public avant l'introduction d'une requête ;
- l'existence de formulaires normalisés pour déposer une requête (téléchargeables et déposables en ligne) ;
- l'accès à l'aide juridictionnelle ;
- l'existence d'outils d'évaluation accessibles en ligne pour permettre au justiciable d'évaluer son éligibilité à cette aide et son montant ;
- l'accès gratuit à des conseils juridiques avant le dépôt de la requête ;
- l'information sur les délais prévisibles de l'affaire ;
- l'accès au dossier et la possibilité de transmettre des documents à la juridiction par voie électronique ;
- les outils à la disposition des magistrats et des personnels des juridictions pour le traitement de l'affaire et la communication avec les justiciables et leurs avocats etc.

Ce questionnaire a été suivi de visites d'étude dans chacun des pays partenaires, et au sein de leurs juridictions pilotes :

- novembre 2016 : visite d'étude en France, tribunal de grande instance de Melun ;
- février 2017 : visite d'étude en Estonie, cour d'appel de Tallinn ;
- mars 2017 : visite d'étude en Italie, tribunale ordinario (Milan) ;
- mai 2017 : visite d'étude au Portugal, Tribunal Judicial de Comara (Vila Real) ;
- juillet 2017 : visite d'étude en Slovénie, Cour suprême (Ljubljana), District Court (Koper), Local Court (Piran).

Les comptes rendus de ces visites d'études figurent en annexe de ce manuel. Les pratiques observées et les conclusions qui en sont tirées sont détaillées dans la seconde partie de ce manuel.

Un recueil des pratiques, au travers du questionnaire puis des visites d'études, s'avérait indispensable pour disposer d'une vue comparée et approfondie des juridictions choisies, des pratiques, instruments et politiques développées dans chacun des États partenaires.

Ce panorama a permis de passer à une seconde phase, celle de la modélisation, permettant ainsi d'identifier d'éventuels standards communs de qualité, et d'y attacher des indicateurs utiles à l'évaluation des résultats. Cette approche empirique visait également à formaliser des instruments (standards, indicateurs) qui soient en correspondance avec la réalité des juridictions et des politiques nationales mais qui soient également pleinement utiles aux praticiens.

## *b. Modélisation*

**Au terme des six premiers mois du projet a donc été engagé ce travail de modélisation des pratiques et politiques nationales et des juridictions en matière de qualité de la justice.** Ces six premiers mois ont confirmé que si les États et les juridictions avaient développés des politiques et des pratiques de qualité de la réglementation, aucun n'avait élaboré d'outils de pilotage ou d'évaluation de la qualité du service

rendu aux usagers de la justice (en dehors de quelques cas d'enquête auprès des justiciables, qui restaient toutefois ponctuelles dans le temps et dans l'espace). Cette modélisation s'avérait donc particulièrement nécessaire pour dégager les standards et construire des indicateurs mesurables.

Elle s'est traduite par l'élaboration d'un tableau (reproduit en troisième partie du manuel) partagé entre les partenaires permettant pour chaque étape du parcours de l'utilisateur d'identifier :

- Le service attendu,
- L'objectif poursuivi par la mise en place de ce service,
- Les usagers visés et effectivement concernés par ce service,
- Le fournisseur du service,
- Les instruments existants pour réaliser le service,
- Les standards de qualité requis,
- Les indicateurs permettant de mesurer que l'objectif poursuivi, en matière de qualité de service rendu, est atteint.

À partir de la modélisation des instruments et pratiques existants, ce tableau a permis de formaliser des standards et indicateurs utiles pour évaluer le service rendu. Ce tableau constitue un outil de travail du projet CQFD, mais les partenaires considèrent qu'il pourra servir d'instrument pour les États ou les juridictions qui souhaiteraient poursuivre la réflexion. Les perspectives du projet sont de permettre, dans l'avenir, à toute juridiction d'un Etat membre de l'Union européenne (qui n'était pas membre du projet) de rejoindre et d'enrichir les travaux initiés, ou si elle le souhaite de se saisir et de mettre en œuvre les outils élaborés pour mesurer et piloter la qualité. L'idée est également d'encourager les échanges entre les juridictions des États membres sur leurs pratiques, les moyens qu'ils ont déployés pour résoudre des difficultés en matière de qualité.

### 1.2.3. Diffusion et partage des résultats

Le présent **manuel ainsi que la Conférence finale du projet, organisée par le ministère français de la justice le 31 août 2017**, assurent la restitution et le partage des travaux.

La Conférence finale du 31 août 2017 vient clore le projet et en parachever la démarche. Elle ne consiste pas seulement à présenter des résultats, mais également à les discuter et les tester auprès des acteurs de la justice et des représentants des organisations internationales. Il s'agit ainsi de confronter ces résultats aux expériences ou pratiques innovantes d'acteurs de la justice qui n'étaient pas partenaires du projet. Participeront à cette conférence, les représentants de 24 des 28 États membres de l'Union européenne, des représentants des conseils supérieurs de justice et des inspections de la justice nationaux, des hauts représentants des juridictions judiciaires et administratives françaises, les représentants de la Direction générale « Justice et consommateurs » de la Commission européenne, du Conseil de l'Europe (CEPEJ), et de l'OCDE (Direction gouvernance publique), et les réseaux européens (Conseil des barreaux européens, Réseau européen des conseils de justice).

Outre la présentation du projet et de ses conclusions par les partenaires, cette conférence fait intervenir des témoins clés autour de quatre thématiques :

- les standards et indicateurs de qualité de la justice, la confrontation des conclusions du projet à l'expérience et l'expertise des organisations internationales et européennes (UE, CEPEJ, OCDE) ;
- le cadre nécessaire à la qualité de la Justice : les instruments et prérequis nécessaires à l'information, l'accès et la communication avec le public ;
- Piloter la qualité de la Justice : des outils pour les juridictions: mécanismes d'autodiagnostic et de consolidation de la qualité ;

- Répondre aux attentes et aux besoins des acteurs de la justice : l'évaluation de la qualité de la Justice par les utilisateurs et les acteurs externes.

Enfin, le projet CQFD doit aussi constituer un point de départ à de nouveaux développements en matière de qualité de la justice pour les États partenaires du projet. Ainsi, à l'issue du projet, les États et juridictions partenaires ont mené un exercice de prospective sur les perspectives de mise en œuvre des indicateurs et standards de qualité au niveau national et local (cf. troisième partie de ce manuel et en annexe, le questionnaire prospectif transmis aux partenaires du projet).

## 2<sup>e</sup> PARTIE :

### LES PRATIQUES ET OUTILS DES PAYS PARTENAIRES POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ DE LA JUSTICE

Le projet CQFD repose sur un partage et une observation des pratiques et outils développés par les États partenaires (Estonie, France, Italie, Portugal, Slovénie) en matière de qualité de la justice. Les visites d'étude des États partenaires, et des juridictions pilotes qu'ils ont choisies, les échanges entre les partenaires tout au long du projet, et les différents temps de recensement des pratiques (questionnaires et tableaux de bord de qualité de la justice) permettent aujourd'hui de dresser un panorama comparé des pratiques, outils et politiques de qualité développés par les États partenaires et les juridictions pilotes.

Cette observation permet d'identifier une philosophie, des objectifs, voire des standards communs, au-delà des différences de pratiques ou d'outils développés dans chacun des systèmes judiciaires concernés. Ainsi, quatre axes communs peuvent être identifiés en matière d'amélioration de la qualité de la justice :

- Un accès facilité et égal au droit et à la justice constitue un élément central du service rendu au justiciable. Des outils spécifiques ont été conçus à cette fin et sont mis en œuvre, notamment dans les juridictions pilotes choisies par les États partenaires dans le cadre du projet CQFD (accueil spécifique et centralisé au sein des juridictions, outils informatisés interactifs, conseils personnalisés, aide juridictionnelle y compris dans la phase préalable au recours ou dans la phase d'exécution de la décision de justice, incitation à l'utilisation des modes alternatifs de règlement des litiges, etc.). Une attention forte est également portée à l'information fournie et à la communication avec les parties dans le cours de la procédure. Cette attention se traduit par la mise en place d'instruments mieux adaptés aux besoins du justiciable ;
- La qualité de la justice se mesure également à la capacité à piloter au niveau local cette qualité. L'organisation de la juridiction et les outils d'assistance (bureau virtuel, équipes spécialisées etc.) proposés à ses acteurs, qu'ils soient chefs de juridiction, magistrats ou fonctionnaires, doivent favoriser le processus décisionnel afin de rendre le service de qualité attendu par l'utilisateur. Des outils de pilotage et d'autoévaluation doivent permettre d'identifier, d'analyser et de corriger les insuffisances ou défaillances du processus ;
- Est également considérée comme un élément central à la qualité de la justice, la capacité des juridictions et des acteurs de la procédure judiciaire (avocats, autres auxiliaires de justice, associations) à communiquer et leur aptitude mutuelle à faciliter et fluidifier ces échanges, notamment par le recours aux nouvelles technologies ;
- Enfin, la répartition et l'implantation territoriales des juridictions, la taille des juridictions - que celle-ci dépende de l'importance de leur ressort ou des moyens humains qui leur sont affectés -, leur spécialisation, leur accessibilité géographique sont des facteurs déterminants dans la réflexion sur la qualité de la justice.

Ces axes font écho aux quatre dimensions de la qualité identifiées dans le « Tableau de bord de la justice européenne » 2017 (*Justice Scoreboard*) de la Commission européenne : accessibilité de la justice pour les citoyens et les entreprises, adéquation des ressources humaines et matérielles aux besoins, outils d'évaluation mis en place, utilisation de standards communs de gouvernance. Toutefois, mais conformément aux objectifs du projet CQFD, les quatre axes communs aux États partenaires identifiés offrent une lecture affinée et approfondie de ces quatre dimensions du *Justice Scoreboard*.

Les pratiques mises en place dans les États partenaires pour améliorer la qualité du service rendu et la qualité de la justice sont présentées en suivant la chronologie du parcours du justiciable : en amont de la saisine du tribunal (1<sup>ère</sup> sous-partie), au cours de la procédure (2<sup>e</sup> sous-partie), à l'issue de la décision de la justice (3<sup>e</sup> sous-partie). Ces trois phases ont été distinguées car elles mobilisent des instruments différents, notamment dans les moyens pour atteindre la qualité du service rendu ou plus généralement de la

justice. Le cercle des acteurs (bénéficiaires ou fournisseurs de service) intervenant dans ces phases diffère également.

Cette seconde partie propose une approche comparée, sans viser à l'exhaustivité, des pratiques des États en vue d'améliorer la qualité du service rendu et d'assurer le pilotage de la qualité de la justice. Elle identifie les standards communs aux États partenaires, et les outils et éventuels standards utilisés par les États partenaires pour mesurer la qualité du service rendu. Pour le détail des expériences nationales, on pourra utilement se reporter aux comptes-rendus de visite des États partenaires figurant en annexe du présent manuel.

## **1<sup>ère</sup> SOUS-PARTIE : Améliorer la qualité du service rendu en amont du contentieux : informer, accueillir, assister**

L'ensemble des États partenaires a développé une politique d'accès au droit et à la justice dynamique, qui repose toutefois sur des outils différents. Les États se rejoignent sur les objectifs poursuivis :

- la nécessité d'offrir aux citoyens un haut niveau d'information tant sur le droit en vigueur que sur l'organisation et le fonctionnement de la justice, mais également un accès au droit et un conseil juridique personnalisés très en amont de l'introduction d'une procédure juridictionnelle (1) ;
- la garantie d'un accès simple et égal à la justice (2) : en mettant en place un système d'aide juridictionnelle performant ;
- l'importance de pouvoir aussi proposer et encourager des solutions de règlement amiable des différends (3).

Les instruments déployés par les États partenaires dans chacun de ces domaines, en amont de la saisine d'un tribunal, se sont considérablement modernisés, avec l'appui des nouvelles technologies et la diversification des services proposés.

### **1. Un haut niveau d'information sur le droit et la justice**

Les États partenaires s'entendent sur l'importance de délivrer un haut niveau d'information sur le droit et la justice qui répondent à une série d'exigences.

Ainsi, le type d'information devant être mis à disposition du public est similaire entre les États partenaires. Il s'agit ainsi d'assurer au justiciable et plus largement au citoyen un accès aux informations suivantes sur :

- Les lois et règlements en vigueur ;
- L'organisation du système judiciaire ;
- et pour certains des États, des informations non seulement sur le fonctionnement des juridictions mais également sur l'état des procédures pendantes.

L'accès à ces informations répond également à des exigences de qualité communes :

- Cet accès doit être aisé et adapté à tous les citoyens ;
- L'information mise à leur disposition doit être fiable et précise, qu'elle concerne les droits et obligations ou les procédures relatives à leur mise en œuvre ;

Cette information doit pouvoir être aussi personnalisée pour répondre aux interrogations spécifiques ou plus précises des usagers du service public de la justice et de l'accès au droit ; elle doit pouvoir être accompagnée, lorsque cela s'avère nécessaire, d'un conseil juridique gratuit en amont de l'engagement de la procédure judiciaire.

## 1.1. Une information large et accessible en ligne

Pour assurer cet accès, tout en répondant aux exigences définies ci-dessus, les États ont développé des sites gratuits d'information du public : des sites généralistes permettent l'accès des citoyens aux actes législatifs et réglementaires en vigueur ; des sites sont en outre plus spécifiquement dédiés à l'organisation et au fonctionnement de la justice, et à l'activité des juridictions.

### **Accès au droit en vigueur : les sites dédiés des États partenaires**

En Italie, le site [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it) comprend depuis 2010 les lois et décrets législatifs.

Le site français [www.legifrance.fr](http://www.legifrance.fr) est le site officiel du gouvernement pour la diffusion non seulement des textes de loi et règlements mais aussi de la jurisprudence judiciaire, administrative et constitutionnelle ; des liens sont faits en direction, notamment, des sites des législateurs et juridictions européens.

Au Portugal, le site officiel [dre.pt](http://dre.pt) offre un service équivalent par l'accès à l'information légale du journal officiel et la mise en ligne de la jurisprudence.

L'Estonie met à disposition des citoyens un site d'information légale [https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid\\_koik\\_menetlused.html](https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid_koik_menetlused.html).

### **Accès aux informations sur la justice (organisation, fonctionnement et activité) : des sites spécifiques dédiés**

Dans les États partenaires, l'accès à l'information sur la justice se fait à partir de sites web spécifiques, qui dans plusieurs États sont administrés directement par le ministère de la justice : tel est le cas de la France ([www.justice.gouv.fr](http://www.justice.gouv.fr)), de l'Italie ([https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_3\\_f.page](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_3_f.page)) ou du Portugal.

L'information spécifique sur les droits et obligations, ainsi que l'information générale sur les procédures devant la justice, sont proposées au travers de portails d'information dédiés. La France a ainsi mis en ligne, en 2016, le portail [www.justice.fr](http://www.justice.fr) permettant à la fois d'obtenir des informations générales, d'identifier la juridiction compétente pour son affaire, de télécharger des formulaires de saisine des juridictions.

Dans certains États, l'information est délivrée à partir du site web de chacune des juridictions :

- En Italie, le tribunal de Milan dispose ainsi d'un site web accessible aux justiciables et citoyens ([www.tribunale.milano.it](http://www.tribunale.milano.it)) qui offre des informations sur les modes de saisine de cette juridiction.
- Au Portugal, la cour d'appel de Porto dispose d'un site dédié (<http://www.tribunais.org.pt/comarca.php?com=porto>)
- De la même manière, en Estonie ([www.kohus.ee](http://www.kohus.ee)) et en France, les tribunaux et cours d'appel disposent de sites web dédiés administrés en coopération avec le ministère de la Justice. Les sites des cours suprêmes françaises (Cour de cassation, Conseil d'État et Conseil constitutionnel) proposent une information riche, telle que des informations sur leur organisation, leur activité juridictionnelle (au travers de rapports d'activité ou de rapports thématiques), leur jurisprudence (permettant une recherche thématique, par année, ou index...) et, selon le cas, leur activité consultative ou leurs communications publiques (communiqués de presse, conférence). Ces sites proposent également des informations spécifiquement dédiées au justiciable, sur les services qui leur sont accessibles dans le cadre d'une procédure judiciaire.



La mise en ligne des décisions de justice et de la jurisprudence n'est pas identique dans l'ensemble des États partenaires. Si tous disposent d'une base de données des décisions des cours suprêmes, la jurisprudence des cours et tribunaux de première instance n'est pas accessible dans tous les États. En Estonie, toutes les décisions sont publiées et non anonymisées, sauf dans certaines affaires spécifiques touchant au droit des personnes ou qui nuiraient aux intérêts des victimes en matière pénale. Il en est de même en Slovénie mais après anonymisation des décisions.

Les démonstrations qui ont été faites de ces différents outils témoignent du souci partagé par les États partenaires de faciliter l'accès le plus large à l'information sur la justice et les droits et obligations.

## 1.2. Spécifications des sites internet d'accès à l'information sur le droit et la justice : les standards de qualité

Les sites mis en ligne par les États ou les juridictions doivent répondre à plusieurs spécifications afin de fournir une information de qualité :

- un accès simplifié et intuitif : une attention particulière est portée à la présentation de l'information (structuration des sites, moteurs de recherche intuitifs etc.), un effort reste sans doute à fournir pour éviter la trop grande démultiplication des sites officiels fournissant une telle information.

### **Questionnaires interactifs : l'expérience [www.justice.fr](http://www.justice.fr)**

Un état avancé du service comprend, dans certains États partenaires (France en particulier), des questionnaires dynamiques qui aident l'utilisateur à trouver l'information qui lui est utile au regard de sa situation. Les fonctionnalités du service sont précisées dans le compte rendu de la visite à Paris (3 novembre 2016, présentation du site « [justice.fr](http://justice.fr) »). Par exemple, l'utilisateur peut grâce à ce questionnaire dynamique identifier si la procédure relative à son affaire requiert une représentation par un avocat. Si tel est le cas, l'utilisateur est dirigé vers le site [www.avocat.fr](http://www.avocat.fr).

- une information précise délivrée dans un langage accessible : la formulation des informations doit en favoriser leur intelligibilité au plus large public, sans nuire à la fiabilité de l'information délivrée et en s'adaptant aux besoins spécifiques de certaines usagers (cf. infra) ;
- une information fiable, qui consistera en une information exacte et à jour (cf. ci-dessous), c'est-à-dire conforme à l'état du droit existant et de la procédure en vigueur, de même que sur l'organisation et le fonctionnement de la justice. Un travail a par exemple été conduit dans lors de l'élaboration du site [www.justice.fr](http://www.justice.fr) afin d'harmoniser les formulaires existants, dont il existait une diversité de modèles ;
- une information mise à jour en permanence : la maintenance des sites constitue un enjeu majeur à la fiabilité de l'information fournie. Cette mise à jour doit donc s'effectuer en temps réel notamment de la mise en œuvre des réformes juridiques, procédurales et institutionnelles ;
- une information gratuite : la gratuité est une condition essentielle de l'accessibilité de l'information au plus grand nombre ; pour garantir cette accessibilité à l'ensemble des publics (y compris ceux qui n'ont pas accès aux moyens numériques), il serait nécessaire de mettre en place des postes à consultation gratuite dans les lieux publics ;
- une information garantissant la confidentialité des échanges lorsqu'ils offrent la possibilité d'interaction ;
- d'une manière générale, des dispositifs prenant en compte les usagers à besoins spécifiques et les besoins nouvellement émergents (dans le cadre d'un nouveau contentieux, par exemple en matière d'asile).

A ces standards peuvent être attachés des indicateurs, identifiés dans la troisième partie de ce manuel, qui permettent d'évaluer la distance entre la pratique et les standards ainsi fixés. Ces standards et indicateurs peuvent être déclinés au niveau local et permettre ainsi à l'arrondissement judiciaire de s'assurer s'il contribue à la diffusion d'une information locale pertinente et satisfaisant à ces exigences.

Avant la saisine de la juridiction le citoyen doit donc être en mesure d'obtenir les informations utiles sur le droit et les procédures. Toutefois, pour les États partenaires, un tel service ne se substitue pas à l'information et au conseil juridiques qui doivent pouvoir être apportés sur une affaire individuelle.

### 1.3. L'accès à une information et un conseil juridiques personnalisés, gratuits et de proximité

L'accès à une information et un conseil juridiques personnalisés et de proximité constitue un second axe de la politique développée par les États pour améliorer la qualité du service rendu au citoyen. Une telle personnalisation est d'autant plus nécessaire pour ceux qui ne sont pas en mesure de faire usage des outils numériques, et doivent pouvoir accéder à l'information par l'intermédiaire d'accueils physiques.

Les États partenaires n'ont, en effet, pas fait le choix d'une numérisation complète de l'information ou du conseil, mais maintenu la possibilité d'un conseil physique et individualisé afin de tenir compte des besoins des publics n'ayant pas accès aux outils numériques et offrir une information ou un conseil personnalisés de proximité.

De la même façon, les États partenaires ont veillé à renforcer l'accueil au sein des juridictions pour orienter les justiciables, voire leur permettre d'accéder à certains services (accomplissement de certains actes de procédure) dès cette phase d'accueil.

Ainsi, pour permettre d'offrir cette qualité de service, les États ont mis en place des structures qui offrent des informations et des consultations juridiques gratuites, dispensées selon le cas par des ONG, par des avocats ou d'autres auxiliaires de justice. Le public, quel qu'il soit, doit pouvoir y trouver une information ou une consultation de qualité, c'est-à-dire fiable, précise et gratuite, et ce à proximité du lieu où il se trouve. La majorité des États partenaires propose des services qui répondent à ces standards de qualité.

#### **Services d'information et de consultations gratuites et personnalisées au sein des États partenaires**

**En Estonie**, une plateforme d'échange a été mise en place ("jurist aitab" – "lawyers help", [www.juristaitab.ee](http://www.juristaitab.ee)) qui met en relation un citoyen directement avec un professionnel du droit. Ce site comprend, depuis 2015, une page également en russe. Cette plateforme a été mise en place par le ministère de la justice Estonien, en coopération avec l'association des Avocats, retenue pour assurer ce service à l'issue d'un appel d'offre. Les citoyens peuvent gratuitement y obtenir des réponses aux questions légales simples et standards, via la plate-forme et avoir accès à des formulaires. Les réponses sont élaborées par un groupe d'experts composé de spécialistes du domaine concerné (avocats, chercheurs en droit etc.). Ils peuvent également consulter les questions fréquemment posées (environ 500 items, cf. compte rendu en annexe de la visite à Tallinn, 2 février 2017).

**La France**, en application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, encore récemment révisée par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, mène une politique dynamique d'accès au droit qui offre aux citoyens une palette de services juridiques dans des lieux qui lui sont facilement accessibles : tribunaux, maisons de justice et du droit, mairies, antennes de quartier, centres d'action sociale, mairies, écoles, hôpitaux, établissements pénitentiaires, centres d'hébergement d'urgence... Cordonnées par une structure départementale pilotée par les chefs de juridiction, ces structures délivrent une information sur les droits et les obligations, aident à accomplir les démarches nécessaires, orientent les usagers vers les

organismes, services ou professionnels chargés d'assurer ou de faciliter l'exercice des droits (Article R131-1 du code de l'organisation judiciaire). Depuis 2015, ces structures se renforcent au sein même des tribunaux. La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle a réaffirmé l'importance d'un tel accès en consacrant expressément le principe selon lequel « le service public de la justice concourt à l'accès au droit et assure un égal accès à la justice ».

**Au Portugal**, certaines catégories de citoyens, notamment en fonction de leurs ressources ou leur situation peuvent bénéficier d'une aide juridique préalable au procès (ou « protection juridique »). Il s'agit de *consultations juridiques réparties sur l'ensemble du territoire* et à laquelle les citoyens peuvent recourir pour obtenir gratuitement les conseils juridiques de professionnels du droit. Certaines démarches extrajudiciaires peuvent être accomplies lors des consultations juridiques et il peut également être recouru à la conciliation dès cette phase de consultation. Le détail de ce dispositif d'aide juridique est décrit dans le compte-rendu de la visite à Vila Real du 15 mai 2017.

## 2. Un accès égal à la justice : aide juridictionnelle

L'ensemble des États partenaires a développé une politique d'aide juridictionnelle qui repose sur des modèles différents.

L'accès au juge pour l'ensemble des citoyens constitue un droit fondamental et un élément essentiel du droit à un procès équitable consacré par les articles 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et 47 de la Charte européenne des droits fondamentaux. Le droit à l'aide juridictionnelle garantit l'accès effectif à la justice à ceux qui ne disposent pas des ressources suffisantes pour couvrir les coûts d'une procédure (frais de procédure, coût de représentation légale notamment)<sup>1</sup>. L'existence d'un dispositif d'aide juridictionnelle performant constitue un élément crucial de la qualité de la justice.

Les systèmes des États partenaires prévoient tous une possibilité de dispense totale ou partielle des frais du procès, la désignation d'un avocat ou la prise en charge par l'Etat des honoraires d'un avocat choisi. Les parties éligibles à l'aide juridictionnelle doivent dans la plupart des cas justifier qu'elles ne disposent pas des ressources suffisantes pour payer les honoraires des auxiliaires de justice et pour supporter en tout ou en partie les frais d'une action en justice.

L'examen des demandes d'aide juridictionnelle et la décision d'admission relèvent soit d'une structure dédiée de la juridiction, les bureaux d'aide juridictionnelle en France, soit du conseil de l'ordre des avocats local comme en Italie, soit de la juridiction elle-même en Estonie ou encore de l'administration territoriale des affaires sociales au Portugal.

**En Estonie**, contrairement aux autres pays partenaires, la procédure de demande, examen et octroi de l'aide juridictionnelle est entièrement dématérialisée offrant une qualité et une rapidité de service à l'utilisateur qui y a recours (cf. en annexe, compte rendu de la visite à Tallinn, 2 février 2017). Le « State Legal Aid Information Service », RIS, permet la gestion de l'aide juridictionnelle, il assure une attribution automatique des demandes aux avocats enregistrés dans le système. Les avocats destinataires de ces demandes doivent y répondre sous 48h, en l'absence de réponse un avocat peut être désigné d'office, tout refus de prendre une affaire doit être dûment justifié par l'avocat qui la refuse. La demande peut également être introduite en ligne en **Italie** (cf. en annexe, le compte rendu de la visite à Milan, 13 mars 2017). Un système d'information dédié à l'aide juridictionnelle permettant également la saisine et l'instruction en ligne doit être mis en production en **France** courant 2018.

<sup>1</sup> Sur l'ensemble des exigences européennes, telles qu'inscrites dans le droit de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et précisées par la jurisprudence, on se reportera au guide élaboré par la Cour européenne des droits de l'homme et l'Agence européenne des droits fondamentaux, *Manuel de droit européen en matière d'accès à la justice*, 2016 (<http://fra.europa.eu/en/publication/2016/handbook-european-law-relating-access-justice>, dernière consultation le 31 juillet 2017).

**La France** propose d'ores et déjà en ligne des simulateurs qui permettent à l'utilisateur de procéder à une évaluation de ses droits à l'aide juridictionnelle. La France dispose également, au sein des juridictions, de bureaux d'aide juridictionnelle (cf. en annexe de ce manuel, les éléments sur le bureau d'aide juridictionnelle du TGI de Melun dans le compte rendu de la visite à Paris, 3 novembre 2016)<sup>2</sup>. La demande d'aide juridictionnelle peut aussi être déposée par l'intéressé auprès d'un service d'accueil unique du justiciable, qui est chargé de la transmettre sans délai au bureau d'aide juridictionnelle compétent. En **Slovénie**, l'aide juridictionnelle est administrée au niveau local, les cours disposant d'un département de l'aide juridictionnelle. Toutefois, les demandes d'aides juridictionnelles ne sont pas dématérialisées, les formulaires papiers peuvent être remplis avec l'aide des services du tribunal. En mars 2017, un partenariat a par ailleurs été signé entre le tribunal de Koper et la faculté de droit européen de Nova Gorica, des étudiants pouvant apporter des conseils aux justiciables en matière d'aide juridictionnelle, sous la supervision du tribunal de Koper.

Certaines législations ont mis en place des procédures d'urgence pour l'octroi de l'aide juridictionnelle totale ou partielle (**France**) ou prévoient une admission de droit pour certaines catégories de population comme les mineurs ou les victimes dans certaines procédures (**France**). Sont également couvertes par l'aide juridictionnelle les procédures amiables de règlement des différends (**France**). L'Estonie a intégré des procédures alternatives pour faciliter l'accès à la justice telle que l'exonération de certaines taxes pendant une durée limitée. Le **Portugal** a mis en place un système de « protection juridique » qui couvre les frais liés au procès mais également les consultations juridiques préalables (cf. supra).

Certains pays prévoient avant admission un contrôle du sérieux de la procédure en vue de laquelle la demande d'aide juridictionnelle est faite. C'est le cas de la **France**. C'est également le cas de l'**Estonie**, où 75 % des demandes d'aide juridictionnelle en matière civile et administrative sont rejetées, conformément aux exigences légales, pour des motifs tenant à l'absence de bien-fondé de l'affaire envisagée ou si les chances de succès en sont faibles. L'**Italie** regrette de n'avoir pas de dispositif de vérification, soulignant la suppression en 2002 de la Commission pluridisciplinaire en charge du filtrage des demandes en matière civile. L'examen est désormais réalisé par les conseils des barreaux locaux, le paiement étant ordonné par le juge. Le dispositif crée de longs délais de traitement.

Enfin, certaines législations prévoient la suspension des délais pour permettre au demandeur ou au défendeur d'obtenir l'aide juridictionnelle (**France**).

### 3. Un recours accru aux modes alternatifs de règlement des différends

Les politiques d'accès à l'information et au conseil juridiques pour l'ensemble des citoyens sont accompagnées, dans les États partenaires, d'une réflexion sur le recours accru à des modes alternatifs de règlement des différends.

L'objectif est tout à la fois, de permettre au citoyen :

- d'obtenir une réponse plus rapide et mieux acceptée, en étant acteur du règlement de son litige ;
- et de limiter le recours au juge pour des affaires qui peuvent trouver une solution en dehors d'un tribunal.

Pour les États partenaires, le développement de tels modes amiables de règlement des différends contribue à améliorer la qualité de la justice rendue.

---

<sup>2</sup> Cf. à cet égard, la version modifiée du décret n°91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

## La diversité des expériences en matière de règlements amiables des différends

**En Estonie, comme en France**, les activités de médiation et de conciliation sont distinguées et régies par des textes différents. Ces pays ont développé des politiques dédiées et de plus en plus volontaires, notamment dans les années suivant la transposition de la directive 2008/52/CE sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale. Aujourd'hui, les activités de médiation et/ou de conciliation sont réalisées tant par des auxiliaires de justice (notaires, avocats...) que des associations ou des structures publiques. En Estonie, les sites internet de la chambre des notaires et du barreau permettent un accès facilité aux listes de conciliateurs. Des associations œuvrent en matière de médiation familiale en Estonie alors que le règlement amiable des litiges du travail nécessite souvent le recours à un conciliateur public.

**En France**, l'absence de réglementation de l'activité de médiateurs entraîne une offre très variée sur le territoire national et seuls les médiateurs familiaux doivent justifier d'une formation particulière. L'activité des conciliateurs est encadrée depuis 1978 par des textes spécifiques les obligeant notamment à justifier d'une formation.

**Au Portugal**, les dispositifs de médiation ont été encouragés dans tous les domaines du droit du travail, droit civil et pénal, procédures commerciales et familiales. Un service du ministère de la justice, organisme public, est chargé de réglementer ces activités de médiation, la DG PJ (Direção-Geral da Política de Justiça). Comme dans la plupart des pays partenaires, la médiation est payante pour les parties qui y ont recours, sauf certaines exceptions liées à la nature de la procédure ou à la situation personnelle des parties.

Depuis 2010, **l'Italie** a créé un régime de médiation civile et commerciale pour résoudre par voie extrajudiciaire les litiges. Le ministère de la justice contrôle la tenue d'un registre des organismes de médiation qui peuvent être soit publics soit privés.

**La Slovénie** s'est également engagée dans une politique active de promotion de la médiation sous l'égide des juridictions de première instance qui tiennent la liste des médiateurs. La médiation préalable est obligatoire dès lors que l'une des parties bénéficie de l'aide juridictionnelle.

Il ressort des expériences observées, une hétérogénéité de modèles de médiation (notamment des types de médiateurs) ainsi que des procédures permettant d'y recourir. Cette hétérogénéité rend toute comparaison délicate d'autant qu'il n'existe pas, dans les États partenaires, d'instruments de mesure statistiques. L'absence d'outils statistiques rend également difficile l'évaluation des effets précis de ces modes de règlement sur la qualité du service rendu aux usagers. Or, il apparaît indispensable, notamment à l'heure où certains États ont choisi de rendre obligatoire le recours à un mode alternatif des différends avant saisine du juge (France, Italie) de disposer d'indicateurs précis qui permettent d'opérer une telle évaluation (niveau de recours à ces procédures, taux d'aboutissement de ces procédures etc.).

Le nombre de médiateurs en activité dans un pays, mais surtout le taux de recours à la médiation peuvent permettre de mesurer utilement l'activité. Toutefois, de tels indicateurs ne permettent pas d'évaluer le niveau de satisfaction des usagers qui ont recours à ces procédures et la réalité de la résolution du litige excluant tout recours à la juridiction.

## 2<sup>e</sup> SOUS-PARTIE : Qualité de la justice dans le déroulement de la procédure : communiquer, organiser, piloter

*Précision liminaire : le projet CQFD a entendu la procédure comme la phase dont le point de départ serait la saisine de la juridiction jusqu'à la fin de l'instance, mais plus particulièrement la phase du procès. Dès lors, l'aide juridictionnelle a été plus particulièrement traitée dans la phase préalable, no-*

*tamment parce que les dispositifs des États partenaires pouvant inclure (comme vu supra, PT) la phase de consultation juridique préalable, le dispositif d'aide juridictionnelle pouvant par ailleurs être géré indépendamment du tribunal. L'accueil au sein des juridictions a été plus particulièrement traité dans cette 2<sup>e</sup> sous-partie, même si les juridictions peuvent aussi renseigner le public en général.*

L'amélioration de la qualité de la justice dans le déroulement dans la procédure s'est organisée, dans les États partenaires, autour de trois axes principaux : un meilleur accueil et une communication plus fluide et facilitée avec les parties, la mise en place d'outils de pilotage de la qualité par les acteurs de la justice (chefs de juridiction et magistrats notamment).

L'information et communication avec les parties constituent, en effet, un point d'attention majeur des États partenaires en matière de service rendu au justiciable. Des innovations ont ainsi été introduites par les États partenaires pour faciliter la communication avec les parties dans le cours de l'instance, notamment au moyen des technologies de l'information. Des initiatives ont également été prises pour garantir un haut niveau d'information sur la procédure en cours, et en assurer une meilleure prévisibilité pour le justiciable.

Les acteurs de la justice (chefs de juridiction, magistrats) des États partenaires ont exprimé de fortes attentes en matière de pilotage de la qualité dans le cours de la procédure et en particulier le besoin de disposer de véritables outils pour assurer un meilleur suivi des dossiers, voire d'outils d'auto-évaluation pour détecter et corriger rapidement d'éventuels défauts de qualité.

## 1. Accueil du justiciable : accueils spécifiques et centralisés au sein des juridictions

### Accueils centralisés : information et accomplissement d'actes de procédure

**La France** a depuis plusieurs années mis en place des guichets uniques de greffe, compétents sur l'ensemble d'un même site judiciaire. Depuis 2015, le service d'accueil unique du justiciable (SAUJ) est déployé dans tous les sites judiciaires. Il permet au justiciable qui se présente dans une juridiction d'obtenir des informations générales, des informations particulières sur sa procédure et de faire certains actes de procédure directement à l'accueil d'une juridiction peu importe sa compétence matérielle ou territoriale. Le SAUJ a une compétence sur l'ensemble de l'arrondissement judiciaire. L'objectif de la réforme engagée vise à permettre une meilleure qualité d'information pour celles et ceux qui se présentent dans les juridictions et ne pas faire reposer sur le citoyens la complexité de l'organisation de la justice. Adossés à des structures d'aide à l'accès au droit, les SAUJ ont vocation dans les années à venir à devenir coordonnateurs des actions d'aide à l'accès au droit et à la justice dans les domaines de la vie quotidienne (famille, santé, sécurité sociale, travail, personnes, consommation, surendettement ...).

Une démarche répondant au même objectif a été mise en place au tribunal de **Milan (Italie)**. Au sein d'un accueil centralisé en un seul lieu, et à partir de l'identification de la demande sur une borne interactive, les usagers sont orientés vers un agent compétent pour leur délivrer des informations civiles, pénales ou sur l'aide juridique. Les copies d'actes sont délivrées à partir de l'accueil centralisé et certaines démarches y sont directement effectuées.

Des prérequis sont indispensables à la mise en place d'accueils performants permettant de répondre aux besoins des justiciables :

- la révision de l'organisation interne de la juridiction. En effet, la mise en place d'accueil centralisé et polyvalent au sein des juridictions nécessite au préalable de revoir l'organisation complète de l'accueil du public dans les juridictions.

Ainsi, **en France**, le service d'accueil unique du justiciable ne se limite pas à diriger l'utilisateur vers d'autres services du tribunal. Les accueils spécifiques au sein des autres services doivent pouvoir être mutualisés au sein de cet accueil central pour éviter au justiciable d'avoir à se rendre devant plusieurs guichets pour obtenir une réponse à sa demande. Ainsi, préalablement à l'ouverture d'un SAUJ, tous les services doivent travailler conjointement pour définir les procédures et les demandes qui peuvent être traitées par l'accueil centralisé et ce qui doit, exceptionnellement rester au sein des accueils spécifiques (à titre d'exemple, en raison de la très forte technicité exigée pour répondre à une demande). En ce sens, la mise en place d'un accueil implique l'ensemble des magistrats et fonctionnaires d'une même juridiction.

Le **Portugal** a mené depuis septembre 2016, au travers de son projet "**Justiça mais proxima**" et son volet « Tribunal + » au tribunal de Sintra, une évaluation complète de l'organisation interne et des processus de travail des personnels de juridiction (cf. les détails du projet sur le site dédié : <https://justicamaisproxima.mj.pt>). Ce projet vise en particulier à améliorer les services offerts au guichet, avec la création d'un accueil unique du justiciable ; mais également à améliorer le travail des services du tribunal par une évaluation des processus internes. Le rapport final d'évaluation en vue de la mise en place de la réforme devait être remis en juillet 2017. Ces conclusions sont présentées à la Conférence finale du projet CQFD, le 31 août 2017.

- la formation et la qualification des personnels, nécessaires pour pouvoir répondre précisément et efficacement aux demandes spécifiques des justiciables.

**A titre d'illustration, en France**, jusqu'à la mise en place du SAUJ, dans de nombreuses juridictions, les personnels chargés de l'accueil n'étaient en capacité de répondre aux demandes que dans la mesure de leur compétence et du contentieux qu'ils avaient eux-mêmes à traiter au quotidien. La mise en place d'un accueil centralisé du type SAUJ nécessite une polyvalence et des connaissances juridiques et des procédures plus étendues. C'est pourquoi, dans la perspective du déploiement des SAUJ, la France, par l'intermédiaire de son école nationale des greffes, a mis en place des formations spécialement dédiées aux fonctionnaires des SAUJ.

- la mise en place d'outils adaptés (applications informatiques communes en capacité de dialoguer, bornes interactives...).

**Par exemple, en France**, l'information relative à une affaire est délivrée à partir des éléments contenus dans les applications informatiques des juridictions. Or, aujourd'hui, il en existe de multiples en fonction du contentieux traité (procédures devant les tribunaux d'instance, les conseils de prud'hommes, le tribunal de grande instance au civil, au pénal...). Les agents des services d'accueil centralisés doivent être en mesure d'accéder à l'ensemble des applications informatiques permettant d'apporter de l'information fiable et actualisée au justiciable qui la sollicite. Ils doivent donc être habilités à accéder à toutes les applications et être formés pour les utiliser. A la fin de l'année 2017, le portail du service d'accueil unique du justiciable, nouvelle étape du projet PORTALIS, permettra d'accéder à partir d'une application unique à toutes les affaires civiles en cours quelle que soit la juridiction saisie.

## 2. Meilleure communication avec les parties à une instance : évolution de la communication électronique

La communication avec les parties à l'instance est inégalement développée au sein des États partenaires. Si les États ont tous développé des systèmes de communication électronique avec les avocats intervenant dans la procédure, la communication électronique avec les requérants non représentés par un avocat reste marginale mais constitue un objectif à atteindre selon les États.

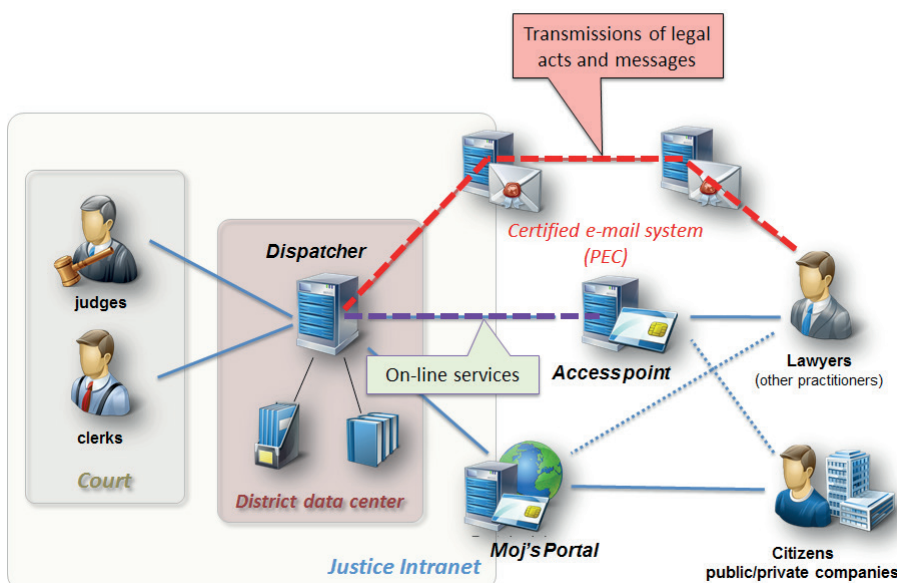
**L'Estonie** dispose d'un système informatisé unique, commun à l'ensemble des acteurs du système judiciaire. Le système a été lancé en 2009 en matière pénale, le casier judiciaire y a été intégré en 2012, et la

matière civile et administrative en 2014. Ce système permet la communication électronique à la fois avec les auxiliaires de justice mais également avec les justiciables non représentés : contrairement aux avocats pour lesquels la communication électronique est obligatoire, les particuliers ont la possibilité, non l'obligation, d'utiliser le système dématérialisé. A partir de la carte d'identité, chacun peut ainsi s'identifier sur la plateforme *e-file* et déposer une demande, adresser des pièces et documents à la procédure et recevoir les actes de procédure et jugements par voie dématérialisée. L'accès en est gratuit. Les avocats, les notaires, les huissiers de justice, les mandataires judiciaires et les organismes gouvernementaux ne peuvent communiquer que par voie électronique avec le tribunal. Le portail permet également d'accéder à d'autres systèmes d'information utiles (registre des entreprises, registre de la population, etc.) (cf. pour le détail du système mis en place, les comptes-rendus de la visite à Tallinn, en annexe, 2 et 3 février 2017).

En **France**, des conventions signées entre le ministère de la justice et le Conseil national des barreaux, en 2005, ont mis en place la communication électronique en matière civile avec les avocats. Le dispositif s'est progressivement déployé : d'abord dans les tribunaux de grande instance, puis dans les cours d'appel dans les procédures avec représentation obligatoire. Le code de procédure civile a rendu possible l'envoi, la remise et la notification par voie électronique de l'ensemble des actes et des conclusions transmis dans le cadre d'une procédure judiciaire. À ce jour, la communication électronique en matière civile avec les avocats est ainsi opérationnelle devant les tribunaux de grande instance, les cours d'appel, et la Cour de cassation. Elle reste à développer dans les procédures orales. Le dispositif est plus avancé devant les juridictions administratives. Jusqu'en janvier 2017, elles disposaient d'une interface « Sagace » permettant au justiciable ou à son avocat, au moyen d'un code d'accès, de suivre l'avancement de son affaire (cf. compte rendu de la visite à Paris, en annexe de ce manuel, 4 novembre 2017). Cette interface n'autorisait toutefois pas la communication entre les parties et la juridiction. L'application web « Télérecours », d'abord expérimentée au sein de certaines juridictions administratives, a permis depuis 2013 aux avocats et aux administrations de déposer un recours par voie électronique. Son utilisation est devenue obligatoire depuis janvier 2017 pour les avocats et les administrations (article R 414-1 du Code de justice administrative). Cette application permet la gestion dématérialisée des requêtes, des mémoires et des actes de procédure entre la juridiction administrative et les parties représentées par un avocat.

En **Italie**, la dématérialisation des procédures en matière civile a été envisagée dès 2005 et a abouti complètement en 2012, avec le lancement du système intitulé « *Processo civile telematico* ». Depuis la réforme de 2014, les avocats disposent d'un accès dédié à l'application de traitement des affaires civiles et peuvent non seulement communiquer avec le tribunal mais également certifier l'authenticité de certains actes et procéder à leur notification. Les parties non représentées par un avocat ne peuvent communiquer directement par voie électronique avec la juridiction saisie mais reçoivent quelques informations sur le déroulement de leur procédure et notamment la notification des dates d'audience.

## Overall architecture





Le **Portugal** dispose également d'un dispositif de communication électronique obligatoire pour les juridictions de première instance, et ce dès la saisine de la juridiction (intégré au système d'information CITIUS).

Dans tous ces pays, les documents, y compris les décisions juridictionnelles, sont signés électroniquement.

### 3. Un haut niveau d'information des parties sur le procès : phases et délais de procédure

Comme il a été vu plus haut, en matière d'information du public, l'attention des États s'est largement portée sur la phase préalable à la saisine de la juridiction (*informations juridiques, modes alternatifs de règlements des litiges, renforcement des accueils et mise en ligne de portail d'information...*). Toutefois, le maintien d'un haut niveau d'information et de communication avec les parties pendant le déroulement du procès, y compris sur la prévisibilité des délais, constitue pour les États partenaires un facteur important de qualité de la justice.

L'**Estonie** mène une politique en faveur d'une plus grande transparence sur le déroulement de la procédure à destination des parties (avocat ou justiciable). Les étapes de l'affaire font l'objet d'un échange coordonné entre les parties : organisation des différentes étapes de la procédure, date et délais de présentation des documents et preuves, partage du temps de l'audience. Ces informations sont communiquées aux parties à tous les stades de la procédure.

En **France**, en matière civile, un calendrier de procédure peut être établi contradictoirement entre les parties dès la première audience de mise en état et les pièces ou conclusions déposées tardivement peuvent faire l'objet de rejet de la part du juge. À partir du début de l'année 2018, le portail du justiciable permettra à tout citoyen qui y consent de suivre en ligne l'état d'avancement de sa procédure et d'en connaître les différentes étapes jusqu'au prononcé du jugement définitif.

En **Italie**, lors de la première audience, l'organisation du déroulement de la procédure est notifiée par voie électronique ou communiquée aux parties, ainsi que les délais de dépôt des documents. Les retards sont notifiés automatiquement aux parties.

Les États partenaires considèrent que, pour garantir un haut niveau de qualité vis-à-vis des parties, les informations sur la durée prévisible de la procédure et ses principales étapes doivent pouvoir être communiquées le plus en amont possible et garantir un bon niveau de fiabilité.

Certains États, comme l'**Estonie**, rendent accessible les statistiques des tribunaux sur la durée moyenne des procédures en fonction des contentieux, permettant ainsi au justiciable d'être parfaitement éclairé avant la saisine de la juridiction. La cour d'Harju a élaboré des lignes directrices relatives aux bonnes pratiques, partagées entre les professionnels du droit, pour résoudre les difficultés en matière de délais de procédure. La cour a dû convaincre les avocats d'y participer. Le projet s'est progressivement étendu à d'autres juridictions en Estonie. En matière civile, par exemple, sont considérées comme des bonnes pratiques dans la phase préliminaire les éléments suivants : 2 audiences maximum si le juge le considère opportun ; 4 documents de procédure maximum (les avocats ont élaboré des modèles).

La **Slovénie** a introduit plusieurs mécanismes en matière de délais (cf. en annexe, les comptes rendus de la visite en Slovénie, 5 et 6 juillet 2017), tels que :

- dans les cas individuels, la possibilité pour les parties de déposer une motion auprès du président de la cour, qui peut ordonner différentes actions (rapport du juge en charge de l'affaire sur les raisons de la durée de procédure, et un avis sur le temps nécessaire pour résoudre le cas), il peut

également fixer un délai pour l'accomplissement de certains actes de procédure dans l'affaire concernée, qui soient de nature à accélérer son traitement ; il peut encore décider que l'affaire doit être déclarée prioritaire, ou encore demander que des magistrats supplémentaires soient affectés auprès de la cour concernée etc.

- des standards de durée d'une affaire, définis chaque année par la Cour suprême (article 60 c. de la loi sur les cours), qui comprennent la durée prévisible des différentes phases de la procédure juridictionnelle, la durée prévisible de résolution d'une affaire. Ces standards visent à informer le public et constituent des outils de management pour les chefs de cour. Toutefois, il ne s'agit pas de délais mais bien de standards de durée. Ces standards reposent sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (affaire standard : 24 mois constitue une durée raisonnable ; affaire prioritaire : moins de 24 mois ; affaire complexe : entre 24 mois et 5 années). Les cours sont réparties en trois catégories (A, B, C) en fonction de la durée moyenne de leurs procédures, à l'exception des cours supérieures (A, B) et de la cour suprême (qui par principe n'entre que dans une seule catégorie).

La généralisation de ces informations, fondée sur des éléments objectifs et parfaitement accessibles permettrait d'améliorer sensiblement pour les parties le niveau de qualité du service. A défaut, les États doivent être en mesure de mettre à disposition des citoyens ces informations précises et garanties, à leur demande, à partir d'outils numériques en ligne ou depuis l'accueil des juridictions.

## 4. L'organisation de la juridiction et l'assistance dans le travail du juge

Les États partenaires ont pour la plupart développé un bureau virtuel du juge (plateforme d'échanges, applicatifs etc.), qui lui permet d'accéder plus simplement à l'ensemble de son dossier, lui offre une assistance dans la recherche juridique ou la rédaction des actes, voire lui permet de piloter les procédures en cours. Certains États partenaires ont également renforcé les équipes autour du juge, qui lui apportent une assistance souvent spécialisée et constituent dans certains États une « équipe de juridiction ».

### 4.1. L'attribution et le suivi des affaires en cours : bureau virtuel et pilotage de son activité par le juge

**En Italie**, l'applicatif Processo civile telematico (PCT, détaillé supra) constitue un bureau virtuel pour les juges et permet également au président de la section ou du tribunal d'avoir une vision de l'ensemble des dossiers attribués à chacun ainsi que de suivre l'activité générale de la juridiction et de chacun des juges.

Chaque juge dispose ainsi d'un bureau virtuel : ce qui lui permet d'accéder aux rôles de ses audiences, aux pièces de la procédure mais surtout de visualiser les délais de traitement de chacune des procédures dont il a la charge et de pouvoir identifier les éventuels retards accumulés dans certains dossiers. A partir de ce panorama, il peut mettre en place une organisation adéquate et piloter finement son activité.

Le système doit permettre dans l'avenir d'assigner une note de complexité à chaque affaire : une colonne est déjà incluse dans Processo Civile Telematico, mais pour l'instant tous les cas se voient attribuer une note unique de 1, indépendamment de leur complexité. Le classement des affaires par niveau de complexité devrait permettre une gestion précise et différenciée, intégrant alors des critères qualitatifs dans le traitement des procédures et non plus uniquement quantitatifs. Le système a également pour ambition d'harmoniser la jurisprudence des différents juges voire tribunaux sur des questions identiques ou, à tout le moins, que les divergences interviennent en connaissance de cause.

**En Estonie**, les dossiers sont attribués via l'application E-file sur la base du nombre d'affaires de chaque juge et de sa charge de travail : KIS constitue l'interface spécialement développée pour les juges, sur laquelle ils peuvent suivre leurs dossiers, en particulier la durée des affaires afin d'éviter tout retard. Un nouvel outil a été développé pour permettre aux juges de travailler sur les documents de la procédure, il

reste toutefois encore peu utilisé bien que les juges y aient été spécialement formés. Le système inclus une notification automatique sur les affaires urgentes : l'urgence est ainsi notifiée au juge lorsque l'affaire lui est attribuée. Des greffiers ont été spécialement formés à l'utilisation du système en matière d'attribution des affaires (toutes les juridictions à l'exception de la cour suprême procèdent à une attribution automatique des affaires, un contrôle manuel reste possible). Chaque tribunal peut configurer l'outil et y enregistrer la complexité de ses affaires en fonction de critères décidés localement, toutefois le système est considéré comme trop complexe par les juges. A tout moment, le président de la juridiction ou le juge lui-même peut extraire les données sur la répartition des affaires. Le président de chaque cour reçoit des notifications régulières sur les affaires en cours, en fonction de leur durée (au-delà de trois mois, et au-delà d'une année).

**Le Portugal** a également mis en place un outil global qui permet un pilotage en temps réel de la juridiction (distribution aléatoire mais équitable des affaires, suivi des flux et des stocks, suivi de l'activité de chaque juge...). Chaque juge dispose d'un bureau virtuel, au travers duquel il suit finement son activité et peut apprécier son efficacité.

**En France**, le juge ne dispose pas d'un bureau virtuel. Ainsi, devant les juridictions civiles, les différents applicatifs qui concernent les affaires civiles assurent l'enregistrement des affaires et permettent l'obtention de données statistiques et l'élaboration d'outils de suivi. Le dispositif des juridictions administratives, Skipper, est également un dispositif d'enregistrement permettant l'obtention en temps réel de données sur l'activité de la juridiction, pour partie enrichies par des transmissions en provenance du Conseil d'Etat.

#### 4.2. L'accès dématérialisé à l'ensemble du dossier de la procédure

Les plateformes d'échange et de travail mis en place **en Estonie, en Italie et au Portugal** (décrites plus haut) offrent au juge un accès entièrement dématérialisé à la procédure et aux pièces ainsi qu'une visibilité sur l'ensemble des dossiers en cours ou terminés. Ces plateformes permettent en outre la notification de décisions ou la remise de pièces, ainsi que la signature électronique de tous les actes et décisions de justice.

**En Estonie**, comme en **Italie**, l'outil de gestion des affaires propose également au juge une base de données comprenant des modèles-type de décision, personnalisables par le juge en **Italie**, et des formulaires préétablis.

**En France**, en matière civile, l'accès aux dernières conclusions déposées par les avocats des parties à la procédure n'est pas possible depuis l'application civile déployée en juridiction. L'accès à l'ensemble des pièces se fait encore majoritairement par le dépôt d'un dossier papier. La mise en ligne de la version 3 du projet PORTALIS en 2019 permettra un accès entièrement dématérialisé aux pièces et documents des procédures devant les tribunaux d'instance et conseils de prud'hommes<sup>3</sup>. Devant la justice administrative, le développement du dispositif Télérecours, obligatoire pour les avocats et administrations depuis janvier 2017, permet aux juridictions administratives de disposer de dossiers intégralement dématérialisés, accessibles à distance par le juge.

**En Slovénie**, la Cour suprême dispose de fonctions stratégiques fortes y compris en matière de développement des systèmes informatisés pour le traitement des affaires. Chaque juridiction dispose également d'un département informatique pour permettre de gérer en interne les dispositifs électroniques. Le Centre d'informatique de la Cour suprême a été mis en place en 1996 pour assurer un environnement de travail stable, et permettre la définition d'un planning stratégique à moyen terme (ce plan de 6 années est établi par le président de la Cour suprême). L'existence de ce Centre garantit également une assistance aux utilisateurs, les responsables informatiques travaillant au sein de la cour et pour les cours (26 personnes sont ainsi affectées au niveau central, et 33 au sein des cours au niveau local) (cf. en annexe, le compte rendu de la visite en Slovénie, 5 juillet 2017). **En Estonie**, la planification en matière de développement et d'outils

<sup>3</sup> En matière pénale, le juge a accès au dossier numérisé de la procédure, mais l'échange ou la production de pièce nécessite encore des flux papier

informatiques relève du ministère de la justice, qui a mis en place un plan triennal sur le développement des technologies d'information et de communication au sein des juridictions (systèmes d'information des juridictions, communication électronique etc.). Sa mise en œuvre est assurée par le « Center of Registers and Information Systems », sous la supervision du ministère de la justice.

#### 4.3 - L'assistance au juge : l'équipe de juridiction

Plusieurs pays partenaires ont renforcé l'équipe autour du juge. L'Estonie, la France, l'Italie et la Slovénie ont présenté des modèles de réorganisation de l'environnement du juge. Ces réformes visent d'une part à permettre au juge de se recentrer sur le cœur de son activité et également d'assurer un haut niveau d'expertise et de spécialisation dans les domaines de contentieux les plus complexes.

Le niveau de qualification des fonctionnaires et agents affectés dans les tribunaux doit être élevé à la fois pour assister le juge dans ses missions mais également pour offrir aux justiciables le niveau d'information suffisant sur ses droits et procédures notamment dans le cadre du renforcement des accueils, détaillé plus haut.

En 2013, l'assistant du juge a été créé en **Estonie**.

En **France**, outre les assistants spécialisés en matière pénale et les assistants de justice déjà présents depuis plusieurs années dans les juridictions, le ministère de la justice s'est engagé dans le recrutement de juristes-assistants depuis 2016 pour mener les recherches juridiques complexes et apporter leur expertise dans des domaines particuliers. Des greffiers assistants du magistrat ont été spécialement formés pour apporter une assistance particulière au juge en plus des missions habituelles du greffier.

**En Italie**, des équipes autour du juge ont été mises en place notamment dans les tribunaux de première instance, une équipe mixte composée de stagiaires, greffiers et juges honoraires pour assister le juge dans les activités de recherche ou de préparation de l'audience.

Les assistants existent également en **Slovénie** où ils sont en première ligne sur des contentieux techniques (procédures de faillite notamment), mais toujours sur le contrôle du juge. Ces réformes nécessitent pour les États de s'engager dans une politique volontariste de formation tant initiale que continue au fil de la carrière de ces agents.

## 5. Affinement des outils de pilotage local de la qualité

Les outils classiques de recueil des données constituent des instruments utiles pour le pilotage local de l'activité des juridictions. Toutefois, largement tournés vers la performance, ils ne permettent pas de pleinement détecter les difficultés liées à la qualité. Ont dès lors été développés des outils d'autoévaluation à l'usage des juridictions, pour leur permettre d'identifier les défauts de qualité et d'y remédier le plus en amont possible.

### 5.1. Recueil des données d'activité pour le pilotage de la qualité

Les outils déployés dans les États partenaires pour accompagner le juge dans la phase décisionnelle permettent également de collecter des données statistiques et d'analyser l'activité d'un juge, d'un service ou d'une juridiction.

Les dispositifs, mentionnés supra pour l'**Estonie**, l'**Italie** et le **Portugal**, constituent ainsi des outils de pilotage pour les chefs de juridiction qui disposent de données en temps réel sur les flux, les stocks et les délais de leur juridiction et des magistrats qui y sont affectés. En **Estonie**, les données d'activité sont discutées lors d'une conférence annuelle réunissant les chefs de cour et les juges.

En **France**, les chefs de juridiction disposent des éléments relatifs à la performance de leur juridiction établis à partir de leurs données d'activité civile (Pharos). Des éléments, discutés contradictoirement, permettent d'engager un dialogue sur les moyens alloués à la juridiction et les conditions de leur emploi au plan local. Les chefs de juridiction disposent également du référentiel établi par l'Inspection générale du ministère de la justice qui leur permet de procéder à des audits internes, sans attendre les inspections programmées par les chefs de cour.

Les partenaires considèrent que ces indicateurs sont essentiels au pilotage de l'activité juridictionnelle, toutefois, ils ne sont pas suffisants pour apprécier la qualité de la justice rendue. Les États partenaires ont, dès lors, tenté de développer des outils généraux d'auto-évaluation et de détection des difficultés.

## 5.2. Outils d'autoévaluation et détection des défauts de qualité

**Le Portugal et la Slovaquie** se sont ainsi engagés dans une démarche de benchmarking interne à la juridiction aux fins d'autoévaluation par les juges et les chefs de juridiction de leur activité et du service rendu. Ce benchmarking, décrit plus haut, porte en particulier sur le suivi des délais de procédure. Cette démarche est considérée comme un facteur d'amélioration du fonctionnement global de la juridiction.

**L'Estonie** a mis en place des séminaires professionnels au cours desquels sont discutées les données collectées sur l'activité et la gouvernance des tribunaux, permettant ainsi aux magistrats et personnels de justice qui y participent de mieux détecter des défauts de qualité.

**La France** s'est engagée dans une démarche différente, plus large. Le ministère de la justice a ainsi constitué un groupe de travail, composé de magistrats et fonctionnaires de la justice judiciaire, qui au terme d'un travail de plusieurs mois a identifié une série d'indicateurs, dont la conjonction est révélatrice d'une situation de fragilité d'une juridiction. Une grille d'autoévaluation a été élaborée, qui comprend un nombre défini d'indicateurs relatifs à l'activité et aux ressources humaines de la juridiction. Au terme de cette autoévaluation, la juridiction dispose d'un panorama de ses difficultés et de leur intensité. Le signalement qui en résulte permet de définir les actions de redressement les plus adaptées, et de les engager le plus tôt possible, avant que la situation de la juridiction soit durablement obérée. Du côté de la juridiction administrative, le Conseil d'État adresse mensuellement aux juridictions administratives de première et de deuxième instance des données quantitatives et qualitatives sur leur activité. Depuis 2016, il diffuse des données sur les taux d'appel.

Le ministère de la justice **italien** a lancé un projet de Big data en vue de produire des analyses à partir diverses sources de données civiles, administratives et criminelles. De telles analyses soutiennent l'élaboration des choix stratégiques en matière d'organisation et de fonctionnement de la justice ; elles constituent également des outils de prospective en soutien à la décision du juge. Ces outils doivent permettre de développer une analyse fine sur la nature et le nombre d'affaires que les cours et tribunaux ont à gérer. Les analyses qualitatives produites à partir de ces outils serviront à définir les affaires civiles qui ne devraient pas donner lieu à la saisine de la cour en tenant compte de la médiation, de la négociation ou de l'arbitrage.

Enfin, la plupart des pays partenaires ont mis en place des instances permettant de porter un regard croisé sur les processus de décision juridictionnelle, de travailler sur l'appréciation des acteurs extérieurs à la juridiction et de l'améliorer. Ces instances associent les différents acteurs de la juridiction ainsi que les auxiliaires de justice, voire les non professionnels du droit. En découlent des conventions de bonnes pratiques : c'est le cas **en Estonie et en France**. Les juridictions **portugaises** doivent réunir tous les trimestres un conseil consultatif qui comprend, outre le président, le directeur et le procureur de la juridiction, des représentants des professions judiciaires, deux maires et des personnalités qualifiées.

Il ressort de l'expérience des États partenaires que le pilotage et l'autoévaluation de la qualité reste un exercice délicat. En effet, les grilles d'analyse doivent nécessairement être multifactorielles pour saisir la situation de la juridiction. Ces grilles, en saisissant les multiples dimensions de la qualité, facilitent l'identification des difficultés et permettent d'initier des actions durables et efficaces sur l'activité générale d'un tribunal.

## 6. L'organisation de la justice, facteur d'amélioration du service rendu

Plusieurs États partenaires ont récemment réformé l'organisation territoriale de la justice et de la répartition des contentieux entre les juridictions. La réflexion sur la qualité de la justice ne peut en effet s'exonérer d'une analyse sur la taille pertinente d'une juridiction, sur le périmètre des services qu'elle doit offrir et sur son mode de gouvernance comme sur la gestion des moyens.

Pour répondre au mieux aux besoins des justiciables et permettre un fonctionnement optimal des juridictions, les réformes de la carte judiciaire tiennent compte de différents facteurs et évolutions locales et nationales tels que :

- les évolutions démographiques et économiques des territoires,
- les évolutions des professions partenaires de la justice,
- les réformes territoriales de l'Etat et des collectivités territoriales,
- la structure des contentieux dont certains appellent une spécialisation,
- l'amélioration de la gestion des moyens qui, pour certains, doivent être mutualisés,
- la simplification et la dématérialisation des procédures.

**Au Portugal**, la réforme de l'organisation judiciaire initiée en 2013, et mise en œuvre depuis 2014, a visé à réorganiser la carte judiciaire autour du « département » (« district ») passant d'un tribunal de première instance dans chaque municipalité à une cour par département (sauf pour Porto et Lisbonne), soit 23 tribunaux de première instance. Elle a également visé à accroître la spécialisation des tribunaux, en tenant compte des facteurs démographiques et économiques. La cour de Leira (dont la « juge-présidente » participe au projet CQFD) bénéficie d'un haut niveau de spécialisation (cf. le compte rendu de la visite au Portugal, 15 mai 2017), chaque section étant équipée de visioconférence afin d'assurer une justice de proximité et de faciliter l'accès à celle-ci. Cette réforme est également venue clarifier les procédures entre les juridictions et simplifier l'allocation des moyens, tout en offrant aux tribunaux une autonomie accrue. Enfin, le législateur portugais a opté pour la mise en place d'un nouveau modèle de gestion, inspiré du secteur privé. La réforme a également revu le rôle de direction du juge-président du tribunal, en lui conférant un rôle de gestion et de planification sur sa juridiction. L'absence de pilotage en ces domaines nuisait à la qualité et à l'efficacité des juridictions. La réforme a recherché un équilibre entre l'indépendance des juges et les mécanismes de responsabilisation, afin d'améliorer la qualité de la justice.

**En Italie**, la carte judiciaire a été modifiée et le nombre de tribunaux a été réduit, 31 tribunaux, 220 sections judiciaires et 667 bureaux de juges de paix doivent être supprimés. Depuis sa mise en œuvre, le pays est divisé en 20 régions avec 3 tribunaux dans chaque district. Le Tribunal de Milan couvre 29 municipalités, contre 92 avant la réforme.

En **Slovénie**, la réforme de la carte judiciaire butte sur des considérations politiques. Toutefois, les chefs de cour de district sont invités à réfléchir et à proposer des mesures d'adaptation de leur ressort, qu'il s'agisse de regroupement ou de spécialisation des tribunaux locaux.

En **France**, une réforme de la carte judiciaire a été entreprise en 2007 entraînant la suppression de juridictions, essentiellement tribunaux d'instance et conseils de prud'hommes. Cette réforme a fait l'objet d'une mission d'évaluation, dont le [rapport](#) a été remis à la ministre de la justice en 2013. Il s'agissait notamment de réexaminer la situation de 8 des 22 tribunaux de grande instance supprimés en 2008.

### 3<sup>e</sup> SOUS-PARTIE : A l'issue du procès : instruments et standards pour informer et accompagner

Au sein des États partenaires, des initiatives ont été prises pour garantir la bonne information des parties sur la décision de justice et du grand public sur l'activité des juridictions. Toutefois, les réflexions sur la phase d'exécution de la décision de justice restent largement inachevées<sup>4</sup>. Une étude diligentée en 2015 par la Commission européenne concluait déjà au manque de données au sein des États membres sur la durée des procédures d'exécution.

Le projet CQFD permet de confirmer le besoin de développer des instruments et standards, et process de qualité dans la phase postérieure au procès, notamment dans l'assistance des parties dans la phase de communication de la décision et son exécution, et pour détecter d'éventuels défauts de qualité. Il existe néanmoins, dans ces domaines, des pratiques prometteuses exposées ci-après.

## 1. Garantir l'information sur la décision rendue et accompagner son exécution

Les partenaires sont attentifs à une meilleure communication et lisibilité des décisions rendues. Toutefois, si des initiatives ont été conduites pour faciliter l'exécution des décisions de justice, les réflexions restent inachevées en matière de qualité du suivi ou d'assistance pour l'exécution.

### 1.1. L'information des parties sur la décision de justice

La notification de la décision rendue par la juridiction doit nécessairement s'accompagner d'une information précise sur les voies et délais de recours et mettre le justiciable en mesure de décider des suites qu'il souhaite donner à la décision obtenue. L'information légale sur les voies de recours figure sur les décisions rendues.

Certains États partenaires, notamment le **Portugal**, se sont engagés dans une réflexion sur la présentation des décisions rendues afin de les rendre intelligibles pour le plus grand nombre et ont mis en place des règles et normes pour présenter les jugements et détailler les motifs retenus par le juge. En effet, au Portugal, les décisions en appel représentent un volume de 100 à 500 pages. La production de documents judiciaires « normalisés », comme le propose plusieurs systèmes informatiques détaillés plus haut (cf. supra, 4.2. *L'accès dématérialisé à l'ensemble du dossier de la procédure*), facilite ce travail rédactionnel pour le juge et améliore la lisibilité de la décision pour le justiciable. **En France**, si les décisions sont normalisées devant les juridictions administratives, ce n'est pas le cas devant les juridictions judiciaires au sein desquelles les initiatives en faveur de la rationalisation et l'harmonisation se multiplient, avec le soutien du ministère de la justice.

Les États partenaires soulignent qu'il convient de s'interroger également sur l'accompagnement nécessaire pour les justiciables non représentés par un avocat, en particulier dans les cas où une telle représentation n'est pas obligatoire. Toutefois, il ne semble pas exister de pratiques communes aux États ou uniformisées au niveau national dans les systèmes visités au cours du projet CQFD. Un travail et une étude détaillée restent donc à opérer en ce domaine avec les agents d'exécution et les juridictions.

### 1.2. L'exécution de la décision de justice : communication et assistance

Une information précise et intelligible aux parties doit être délivrée pour leur permettre de faire exécuter facilement et dans des délais raisonnables la décision judiciaire. Toutefois, dans les États partenaires,

<sup>4</sup> Il existe des études comparées des systèmes d'exécution des décisions de justice au niveau européen, cf. en particulier, l'étude de cas sur le fonctionnement des procédures d'exécution dans les États membres, diligentée en 2015 par la DG Justice, consommateurs, et égalité de genre, de la Commission européenne (« Case study on the functioning of enforcement proceedings relating to judicial decisions in Member States Directorate-General for Justice, Consumers and Gender Equality »). Cette étude conclut à la similarité des systèmes des 28 États membres de l'Union européenne, **mais souligne le manque de données disponibles par exemple sur les durées des procédures d'exécution**. On se référera également à l'avis du Conseil consultatif des juges européens sur le rôle des juges dans l'exécution des décisions judiciaires, CCJE(2010)2 final.

cette dimension échappe largement, en matière civile et commerciale, à l'institution judiciaire. On notera néanmoins que la Cour de Leira (**Portugal**) dispose de deux sections dédiées à l'exécution. L'exécution des décisions de justice souffre néanmoins d'un manque de visibilité, qui ne permet pas de disposer d'un panorama clair de la situation et rend ainsi difficile la définition d'actions pertinentes pour améliorer les dispositifs existants<sup>5</sup>.

Il existe néanmoins des initiatives pour permettre aux auxiliaires de justice d'accéder aisément à la décision à exécuter. L'**Italie** a ainsi mis en place un fichier numérique leur permettant d'accéder rapidement à la décision qu'ils souhaitent pouvoir faire exécuter. Le **Portugal** a mis en place, depuis 2003, une plateforme d'échange avec les agents d'exécution, **SISAAE** (Informatic Support System for the Enforcement Agents). Ce système permet aux agents de procéder électroniquement aux actes nécessaires à l'exécution et autorise une communication directement entre les agents et les juridictions ; il inclut également une recherche des débiteurs, grâce à un partage des données des services fiscaux, le registre du commerce (pour plus de détails, cf. compte rendu de la visite au Portugal, 15 mai 2017). Il autorise également une procédure électronique de saisie des biens.

**En Estonie**, l'aide juridictionnelle couvre également les procédures d'exécution des décisions de justice.

## 2. La communication auprès du grand public sur l'activité de la justice

Il existe deux vecteurs principaux d'information du grand public : la diffusion de la jurisprudence, qui a récemment connu des évolutions (Big Data par exemple), et la communication auprès des médias, sans doute le premier vecteur d'information du grand public sur l'activité de la justice.

### 2.1. L'accès à la jurisprudence

La publication en ligne de la jurisprudence des tribunaux d'appel et des cours suprêmes dans les États partenaires permet une meilleure connaissance à la fois de la nature et des délais des décisions rendues. La **France** s'est **engagée** dans un projet d'open data de l'ensemble des décisions de justice. **En Estonie**, le journal officiel est connecté au système d'information des tribunaux (e-file). A partir de l'ouverture des données au public, l'analyse systématique des décisions de justice rendues permet de connaître des pratiques judiciaires qui sont aujourd'hui impossibles à objectiver autrement que par des hypothèses.

De telles analyses assurent au justiciable une meilleure prévisibilité des décisions rendues par la cour supérieure, et d'être ainsi éclairé sur l'opportunité de former ou non un recours, sans pour autant que celui-ci ne soit découragé. Ces analyses permettront aussi au juge, à titre individuel, ou à l'institution judiciaire, dans une perspective plus collective, de prendre conscience de travers ou de présupposés qu'ils n'ont pas identifiés dans leur pratique, rendant ainsi possible des évolutions positives de celles-ci.

La question du taux de confirmation des jugements de première instance en appel a été discutée entre les États partenaires, soulignant qu'il ne pouvant constituer à lui seul un indicateur de qualité de la décision rendue. Il a été considéré qu'il constituait un outil intéressant, s'il était combiné avec d'autres, en particulier l'analyse par les juridictions de première instance des motifs de réformation des jugements – et l'existence de mécanismes systématisant ce suivi des appels (cf. l'exemple du tribunal administratif de Melun). **La France** projette des partenariats avec l'Université afin de disposer de l'étude des décisions d'appel. **En Italie**, le ministère de la justice a lancé une expérimentation qui consiste à étudier les types d'affaires portées devant les cours et le taux de succès, au regard du profil des parties. Une rencontre avec la partie perdante est organisée pour examiner les raisons de l'insuccès de la procédure.

---

<sup>5</sup> Sur les travaux de la CEPEJ en ce domaine cf. [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/Execution/default\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/Execution/default_fr.asp)



## 2.2. Communication avec les médias : stratégies, formations et personnels dédiés

Les États partenaires ont développé des politiques de communication à destination du grand public en formant les magistrats ou fonctionnaires aux relations avec les médias, et en désignant des magistrats dédiés à cette communication. Une telle communication et sa structuration constituent des composantes importantes de la lisibilité de la justice pour les citoyens, les médias constituant un vecteur central d'information du grand public. Plusieurs pays disposent d'un réseau de magistrats dédiés à la communication avec les médias (**Estonie, France, Slovénie**).

En **Estonie**, une stratégie de communication a été mise en place en 2011 pour remédier à une perception négative du grand public à l'égard des tribunaux et faciliter leur communication directe avec le public. Ce déficit d'image était en discordance avec le rôle de protection des droits fondamentaux des tribunaux. Parallèlement, un travail d'uniformisation des publications des tribunaux a été engagé pour faciliter leur lisibilité au grand public. Cette stratégie nationale a été déclinée dans chaque tribunal par l'adoption d'une politique de communication. Chaque tribunal a par ailleurs désigné un juge dédié à la communication, assurant un rôle de porte-parole.

En **France**, deux magistrats délégués à la communication sont désignés dans chacune des cours d'appel (un pour la première présidence, le second pour le parquet général). Ce réseau des magistrats délégués à la communication a été mis en place depuis 1993, et inscrit dans le décret du 25 février 1994. Ils ont en charge la communication sur l'ensemble du ressort de la cour d'appel et ont pour mission de développer une communication de proximité. Ils doivent notamment faciliter le travail des journalistes afin de permettre à la justice d'être mieux connue et reconnue de ses partenaires et des citoyens. Ils offrent un appui technique et juridique aux magistrats des juridictions de leur ressort, lors du déroulement de procès médiatiques. Ils bénéficient dans ce cadre du soutien du Pôle communication de la Direction des services judiciaires du ministère de la justice. Ils reçoivent des formations spécifiques pour développer la relation avec les médias. L'animation du réseau français des magistrats délégués à la communication est confiée au Directeur des services judiciaires du ministère de la justice.

Le ministère français de la justice a structuré de longue date sa communication avec les médias, notamment avec la mise en place d'un porte-parolat et de services en charge de la communication institutionnelle et spécialisée (services judiciaires, protection judiciaire de la jeunesse, administration pénitentiaire). Cette organisation permet d'offrir une information précise, en temps réel, sur les réformes, l'organisation et le fonctionnement de la justice.

Parallèlement en 2016, la **France** a mis en place les conseils de juridiction afin d'ouvrir à la société civile l'activité des juridictions. Ces conseils réunissent, annuellement et autour d'une thématique choisie par le tribunal, les partenaires de la juridiction, et les représentants institutionnels. Ces conseils de juridiction peuvent être ouverts à la presse pour mieux faire connaître le fonctionnement de la justice localement. Le bureau des relations publiques de la Cour suprême de **Slovénie** établit actuellement un réseau de correspondants à la communication dans les cours, la Cour souhaiterait former les juges à la communication.

**Au Portugal**, cette responsabilité revient au juge-président de chaque cour, qui assume en effet les fonctions de porte-parole de la cour, et résout toute difficulté de communication, en accord avec le Conseil supérieur de la magistrature, notamment pour les cas les plus sensibles. Le Conseil est en effet en charge de la stratégie de communication de la justice au Portugal : un plan de communication a ainsi été établi par le Conseil en 2015 (cf. le compte rendu de la visite au Portugal, 16 mai 2017). Toutefois, le juge-président ne reçoit aucune formation à la communication et le bureau dédié à la communication qui devait être créé au sein du Conseil ne l'a pas été depuis la loi de 2007 qui pourtant le prévoit.

En **Italie**, un décret a organisé en 2006 les relations du procureur général avec la presse. Les tribunaux publient annuellement un rapport d'activité (Bilancio di Responsabilità Sociale) fournissant de nombreuses informations sur les activités et les projets des juridictions.

## 3<sup>e</sup> PARTIE

### CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES POUR MIEUX MESURER ET AMÉLIORER LA QUALITÉ DE LA JUSTICE AU NIVEAU NATIONAL ET INTERNATIONAL

Des standards et indicateurs de qualité de la justice doivent faciliter l'évaluation du service rendu au justiciable, mais offrir aussi des outils utiles aux juridictions pour assurer le pilotage interne de la qualité, leur permettre de détecter d'éventuels défauts de qualité et d'y apporter la correction la mieux adaptée.

#### 1. Conclusions du projet CQFD : standards et indicateurs pour la qualité de la justice

*La présente partie vise à accompagner la lecture du tableau de bord de qualité de la justice élaboré dans le cadre du projet CQFD (et reproduit ci-après).*

Les pratiques recensées dans l'ensemble des États partenaires (décrites dans deuxième partie de ce Manuel), lors des visites d'étude ou grâce aux questionnaires transmis (en annexe), ont constitué une excellente base pour une modélisation. Cette modélisation des pratiques a été opérée grâce à une démarche méthodique rigoureuse, et en particulier un tableau de bord partagé sur lequel ont travaillé les partenaires (reproduit infra). Ce tableau bord vise à identifier les pratiques et instruments communs en matière civile, administrative et commerciale uniquement. Il vise surtout à définir, à partir des pratiques mais également des travaux de la Commission européenne, de la CEPEJ, ou la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les standards de qualité de la justice ainsi que des indicateurs qui permettront d'évaluer l'écart entre la réalité de la pratique et le ou les standards correspondants.

Ce tableau ne vise pas à l'exhaustivité des pratiques et standards en matière de qualité de la justice. Il a, en effet, vocation à constituer un outil méthodologique pour permettre à d'autres (États, juridictions, organisations internationales...) de prolonger la réflexion.

Sur la méthode adoptée, ce tableau bord (reproduit plus loin) a en premier lieu consisté à répertorier, pour chacune des phases du parcours du justiciable, des **champs d'action sur la qualité de la justice**, conformément aux termes du projet CQFD.

Ainsi pour la phase préalable à la saisine de la juridiction (1.1.) ont été identifiés les champs suivants :

- l'accès à l'information juridique ;
- l'accès à l'information sur le système judiciaire et les juridictions individuelles ;
- l'accès à des services juridiques ;
- l'accès à des procédures précontentieuses ;
- l'égal accès à la justice au moyen de l'aide juridictionnelle.

Dans le cours du procès (1.2.), ont été identifiés les champs suivants :

- l'accès à la juridiction ;
- la communication avec les parties dans l'affaire en cours ;
- le pilotage de la qualité par les juridictions ;
- les évaluations externes et les inspections.

Et à l'issue de la décision de la justice (1.3.) :

- L'information et la lisibilité de la décision rendue (dispositif de la décision, voies de recours, conséquences de la décision de justice, etc.) ;

- L'exécution de la décision de justice ;
- L'information à l'attention du public (communication avec les médias, publication de la jurisprudence).

**En second lieu**, ont été identifiés une série d'éléments permettant d'assurer un **haut niveau de qualité du service rendu**. Ainsi, à chaque champ correspond :

- les objectifs de qualité de la justice à atteindre ;
- les instruments existants pour y parvenir (pour chacun des instruments mentionnés, le tableau signale les pays partenaires l'ayant développé) ;
- **les standards et indicateurs de qualité** pour s'assurer que les objectifs poursuivis ont été effectivement atteints ;
- les usagers cibles et les fournisseurs du service rendu à l'utilisateur. Il s'agissait de ne pas dé-corréler les objectifs, instruments, standards et indicateurs de qualité, des destinataires, et d'identifier l'autorité en charge de fournir le service.

D'une manière générale, il importait d'aboutir à une grille de standards et d'indicateurs qui favorise une évaluation fine du service rendu et permette de détecter les défauts de qualité. Cette grille a été conçue pour être directement utile aux acteurs de la justice, qu'il s'agisse d'évaluer la qualité du service rendu ou encore une organisation et un fonctionnement interne à la juridiction de nature à favoriser cette qualité.

Le projet a attaché le plus souvent possible des indicateurs aux standards identifiés, toutefois, dans certains cas, le projet a dégagé uniquement des standards. Dans ce dernier cas, l'évaluation de la qualité consiste à vérifier l'existence ou non, dans le système judiciaire concerné, du standard visé.

Il a semblé important dans cette partie de souligner les besoins d'analyses et d'études complémentaires encore nécessaires pour approfondir certains standards et indicateurs.

### **1.1.En amont du procès**

Cette partie identifie les instruments, standards, indicateurs de qualité de la justice dans la phase préalable à la saisine de la juridiction, en particulier dans les champs suivants :

- l'accès à l'information juridique ;
- l'accès à l'information sur le système judiciaire et les juridictions individuelles ;
- l'accès à des services juridiques ;
- l'accès à des procédures précontentieuses ;
- l'égal accès à la justice au moyen de l'aide juridictionnelle.

Pour une vision globale des éléments exposés ci-dessous, on se reportera au tableau de bord de la qualité de la justice du projet CQFD (reproduit plus loin).

#### **1.1.1. Accès à l'information juridique**

Comme il a été vu dans la deuxième partie de ce manuel, les **sites internet constituent les principaux outils d'accès à l'information juridique** : ils offrent une **information générale ou spécialisée** sur le droit et la justice, et proposent, pour certains, une **interactivité avec l'utilisateur** (formulaires, simulateurs) qui lui permet notamment de déterminer ses droits et de mieux comprendre la procédure.

**Deux types de standards** ont été identifiés, dans le cadre du projet CQFD, en matière d'accès à l'information juridique :

- les premiers standards sont attachés à **l'instrument lui-même (site internet, supports documentaires etc.)**, en particulier sa **maniabilité** et son **adéquation aux besoins des usagers**. Ainsi, la structuration du site et les outils qu'il offre (recherche notamment) doivent assurer un

accès facile à l'information. Par ailleurs, pour garantir le plein accès aux sites, **leur utilisation doit être gratuite**. Elle doit également être **anonyme**. Etant entendu ici, qu'il est important que l'information soit diffusée sur plusieurs canaux et différents supports « pédagogiques » (cf. tableau de bord de la qualité de la justice du projet CQFD ci-après reproduit), pour en garantir la pleine accessibilité à tout type de public ;

- les seconds standards sont liés à l'information fournie : cette information doit être fiable et à jour. Elle doit également répondre aux besoins d'information des usagers – information générale, information spécialisée, information dédiée à certaines catégories d'usagers etc. Enfin, l'information proposée doit être cohérente d'un site public à l'autre, lorsqu'il existe plusieurs sites d'information publics sur le droit et la justice.

Le niveau de finesse et de personnalisation de l'information fournie est également un standard important, car il s'agit de répondre aux besoins spécifiques des usagers (populations vulnérables) ou de répondre à leurs interrogations précises. Des outils sont développés à cette fin dans les États partenaires : tels que la mise à disposition de supports d'information spécifiquement élaborés pour certains publics cibles dont les besoins sont spécifiques (enfants, étrangers, personnes handicapées, etc.) ; ou encore la possibilité d'adresser une question et d'obtenir une réponse personnalisée en ligne. Ce dispositif devrait lui-même répondre aux standards de gratuité et d'anonymat des échanges, cette anonymisation devant être conservée lorsque les questions/réponses sont publiées dans des **foires aux questions** dont disposent généralement les sites d'information sur le droit et la justice (FAQ).

Une **série d'indicateurs** doit permettre de mesurer la distance entre le service fourni et les standards ainsi identifiés :

- Concernant l'utilisateur, y compris les publics cibles ayant des besoins spécifiques : il convient d'apprécier leur niveau de satisfaction quant à l'accessibilité de l'information, la simplicité d'utilisation (maniabilité du site par ex.), et de s'assurer que cette information a répondu à leur besoin. L'inclusion de ces indicateurs aux enquêtes auprès des usagers permettra de mesurer ce niveau de satisfaction ;
- Concernant les fournisseurs de la prestation, ont été retenus les indicateurs suivants : régularité des contrôles de cohérence des informations fournies (sur les sites et différentes pages Internet d'un même site) et mesures de correction prises ; validation et analyse des données diffusées associées à un critère de fréquence – analyses et validations systématiques, régulières, ou analyses aléatoires.
- Il convient également de s'assurer d'un niveau de diffusion des outils qui permette d'atteindre les publics cibles – en particulier grâce à une diffusion dans des lieux adaptés (écoles, centres d'information, lieux associatifs etc.).
- Concernant l'information et sa personnalisation : la qualité des outils interactifs de questions/réponses personnalisés pourrait être mesurée au nombre de questions ayant reçu une réponse, aux délais de réponse, et pour les dispositifs de « foires aux questions » (FAQ), à la fréquence d'actualisation de l'information disponible. L'accès aux archives des **FAQ** ne peut ainsi constituer un dispositif utile aux usagers que si les réponses publiées sont régulièrement actualisées ; ou les informations obsolètes supprimées.

Ces indicateurs pourraient être affinés, ou d'autres pourraient être développés, avec l'aide de concepteur de site web et celle de juristes experts en techniques de rédaction claire.

### 1.1.2. Accès à l'information sur l'organisation de la justice et les juridictions individuelles

L'accès à la justice suppose que des informations soient également mises à disposition du public sur l'organisation de la justice et sur chacune des juridictions. Une information facilement accessible, gratuite,

simple et transparente sur l'organisation et le fonctionnement des juridictions constituent des **standards** de qualité, car elle favorise l'accès effectif à la justice. En effet, cette organisation et ce fonctionnement sont rarement d'une lisibilité immédiate pour le public, l'absence d'une telle information pourrait constituer un frein à l'accès à la justice, en particulier dans les cas où la représentation par avocat n'est pas obligatoire. Cette information semble devoir être **déclinée également au niveau local, pour chacune des juridictions individuelles**, les justiciables devant être mesure d'identifier la juridiction compétente et disposer d'information sur son organisation et son fonctionnement.

Les **sites internet et les supports tels que des dépliants notamment restent les principaux vecteurs de diffusion** de cette information sur l'organisation et le fonctionnement de la justice, et des juridictions particulières. Les indicateurs relatifs tant à l'outil qu'à l'information fournie sont identiques à ceux définis pour l'information sur le droit :

- Concernant l'utilisateur, y compris les publics cibles ayant des besoins spécifiques : quel est leur niveau de satisfaction quant à l'accessibilité de l'information, la simplicité d'utilisation (maniabilité du site par ex.) ? Cette information a-t-elle répondu à leur besoin ?
- Concernant les fournisseurs de la prestation : régularité des contrôles de cohérence des informations fournies (sur les sites et différentes pages Internet d'un même site) et mesures de correction prises ; validation et analyse des données diffusées associées à un critère de fréquence
  - analyses et validations systématiques, régulières, ou analyses aléatoires.
- Un niveau de diffusion des outils qui permette d'atteindre les publics cibles – en particulier la diffusion dans des lieux adaptés (écoles, centres d'information, lieux associatifs etc.).
- Quant à la qualité de l'information : sa fiabilité, sa cohérence et son actualité sont assurées s'il existe des contrôles de cohérence interne des informations fournies et en fonction de la régularité des mises à jour (en temps réel ou mises à jour rapprochées). La qualité de ces contrôles se mesure notamment à leur régularité et aux mesures prises pour corriger d'éventuels incohérences ou défauts. La fiabilité de l'information suppose une validation et une analyse des données diffusées – la régularité de déclenchement de ces mécanismes (systématique, régulière, vérifications aléatoires) favorise la qualité de ces données pour le public.

Une évaluation de la qualité de cette information doit être menée par les autorités centrales, pour les informations qu'elles diffusent, autant que par chacune des juridictions individuelles, pour les informations qui les concernent.

### 1.1.3. Accès à des services juridiques : informations et consultations juridiques personnalisées

L'accès au droit constitue un élément essentiel dans la phase préalable à la saisine de la justice, que les États ont rendu effectif non seulement par la mise à disposition d'outils d'information (cf. supra), mais également en facilitant et en soutenant l'accès à des services et conseils juridiques : dans des lieux publics dédiés, FR, ou par un soutien financier via l'éligibilité à l'aide juridictionnelle des consultations préalables, PT, etc. Un service de qualité est caractérisé par son accessibilité, sa simplicité et son adéquation aux besoins des usagers.

A ces objectifs, correspondent une série de standards communs et cumulatifs, et d'indicateurs :

- la proximité du service proposé à l'utilisateur en facilite l'accès, et en limite le « coût d'entrée » pour l'utilisateur. Au titre des **indicateurs**, cette proximité peut être évaluée au nombre de lieux où il est possible pour le public d'obtenir une information ou un conseil juridiques. Une évaluation plus fine peut être conduite grâce aux critères suivants : l'implantation de ces lieux sur le territoire national, le nombre de rendez-vous par lieu comparé au nombre de demandes ; le délai pour obtenir un rendez-vous ;

- la gratuité, pour le justiciable, du service rendu<sup>6</sup> contribue également à l'accessibilité, ainsi que la confidentialité des entretiens. Des indicateurs plus fins d'évaluation de ces standards particuliers ne semblent à ce stade pas nécessaires, l'évaluation pouvant être opérée en vérifiant l'existence ou la non existence de ces standards dans le système concerné ;
- La possibilité d'obtenir un conseil ou une information personnalisée par des professionnels (notamment du droit) contribue à **l'adéquation du service rendu aux besoins** spécifiques de l'utilisateur. La professionnalisation du service peut être mesurée au nombre de professionnels le délivrant ; et dans des structures de type points d'accès au droit, le nombre de spécialités proposées et leur correspondance avec les besoins des usagers, et le profil et la formation des professionnels qui y interviennent (avocat, autres professions du droit). L'assurance d'une pleine **adéquation** du service rendu aux besoins nécessite que ces services soient régulièrement évalués par les parties prenantes (professionnels, usagers), et en particulier au travers d'enquêtes de satisfaction. La régularité de l'évaluation et le niveau de satisfaction ainsi mesuré permettent de **mesurer l'écart avec les attentes et les besoins des parties prenantes**.
- Une personnalisation du service rendu et l'accessibilité suppose également de pouvoir dispenser une aide dédiée à certains publics ayant des besoins spécifiques (personnes handicapées, mineurs, victimes etc.). Il semble important que les professionnels qui interviennent dans le cadre de cette assistance juridique soient habilités à le faire sur une base volontaire et que soit assuré un professionnalisme dans la délivrance de cette assistance. Les points d'accès au droit ou l'éligibilité des usagers des services d'assistance juridique à l'aide juridictionnelle constituent des moyens d'en assurer l'accessibilité. Ils ne sont pas exclusifs d'autres modèles, pour lesquels il sera nécessaire d'adapter les indicateurs.

#### 1.1.4. Recours aux modes alternatifs de règlement des différends

Le recours accru aux modes alternatifs de règlement des différends favorise la résolution amiable de litiges, le plus souvent en amont mais également dans le cours de la procédure judiciaire. Le projet CQFD n'a toutefois pas entendu entrer dans la diversité des pratiques de traitement extrajudiciaire des litiges. Au-delà de la grande diversité des pratiques, le projet a plutôt cherché à identifier les standards communs aux modes de règlement institutionnalisés.

En ce domaine, la qualité peut se décliner sous deux angles : la qualité des modes alternatifs eux-mêmes ; l'impact de ces modes alternatifs sur la qualité de la justice (impact de la déjudiciarisation notamment). Le projet CQFD a principalement envisagé la qualité des modes alternatifs eux-mêmes, la question de ses effets sur la justice requérant une analyse spécifique que ne permettait pas la durée du projet.

Sur les modalités de règlements alternatifs : outre le cas le plus fréquent d'un recours facultatif aux modes alternatifs, ont pu être distingués les cas de recours obligatoire aux modes alternatifs de règlement des différends en amont de la procédure, et les cas de recours suggérés ou ordonnés par le juge dans le cadre d'une affaire en cours. Dans les cas de recours facultatif, la promotion et l'incitation à l'utilisation des modes alternatifs favorisent la déjudiciarisation des conflits : il s'agit bien de « favoriser », car les modes amiables de résolution des conflits peuvent aussi être infructueux. Le projet a montré qu'en ce domaine, les États ou les juridictions ne disposent pas d'outils leur permettant d'évaluer la part des médiations fructueuses ou infructueuses, qui seraient suivies ou non d'un recours au juge.

**Au nombre des standards**, il semble donc nécessaire au maintien de la qualité du système, qu'existent une évaluation et une analyse régulières des cas de non recours aux modes alternatifs (lorsqu'ils sont suggérés ou possibles) mais aussi des résultats du recours aux modes alternatifs. Ces résultats peuvent être mesurés dans un premier temps au pourcentage de cas où le mode alternatif a abouti à la résolution du litige par rapport à ceux où il n'a pas abouti et dans les cas de médiations infructueuses, le taux de celles qui sont suivies ou non d'un recours au juge. Une analyse plus fine des types de litiges, dans lesquels les médiations

<sup>6</sup> Cette gratuité pour le justiciable n'exclut pas dans certains systèmes la rémunération des professionnels qui délivrent les informations et conseils ou consultations juridiques.

sont les plus nombreuses, ou encore sont les plus ou les moins fructueuses, apporterait un éclairage intéressant sur ces dispositifs. Dans les systèmes nationaux concernés, une telle analyse intégrerait également le nombre de médiation suggérées ou ordonnées par le juge (suivant le système national), en détaillant la répartition par types de contentieux (en matière civile, administrative ou commerciale).

Pour l'ensemble des pratiques, en dépit des différences constatées, il est possible d'identifier des standards communs :

- la **gratuité ou le coût raisonnable** est une condition d'un recours accru à ces modes alternatifs, et contribue ainsi à leur accessibilité. Il ne paraît pas nécessaire d'associer un ou des indicateurs au standard de gratuité, l'évaluation consistant à s'assurer que le service est effectivement gratuit (ou pris en charge par un financement de l'Etat par exemple). Le projet n'a pas identifié d'indicateurs pour l'évaluation du caractère raisonnable du coût, car en ce domaine la définition d'indicateurs suppose une étude spécifique et comparée de la structuration du coût dans les États européens concernés (certains États appliquent par exemple des grilles de tarifs réglementés).
- la **confidentialité** favorise également le recours accru à ces modes alternatifs, et constitue un facteur de confiance pour les parties ;
- la **professionnalisation et la spécialisation** des médiateurs ou conciliateurs conditionnent la qualité du service rendu, et son adéquation aux besoins des parties ; l'existence de conditions d'accès à la profession, telles que la formation, l'agrément ou l'affiliation à une association professionnelle participent à une telle professionnalisation. Il peut également s'agir d'un socle minimum de qualifications pour exercer comme médiateur ou conciliateur, etc. Cette professionnalisation peut être garantie et renforcée grâce à des dispositifs d'évaluation professionnelle régulière des qualifications des médiateurs ou conciliateurs. La qualité du dispositif sera mesurée à la régularité de cette évaluation professionnelle.
- Une évaluation du service rendu par les parties elles-mêmes constitue un autre **standard** pour mesurer et maintenir la qualité dudit service. L'existence et la régularité d'une telle évaluation, le niveau de satisfaction des usagers et sa variation dans le temps sont autant **d'indicateurs** pour mesurer la qualité du dispositif.

#### 1.1.5. Accès égal à la justice : aide juridictionnelle

Dans le domaine de l'aide juridictionnelle, il existe différents standards européens (Conseil de l'Europe et Union européenne) sur lesquels le projet CQFD a pris appui. Il a également tenu compte des analyses comparées menées, au niveau européen, à l'occasion de l'élaboration de la Directive (UE) 2016/1919 du 26 octobre 2016 concernant l'aide juridictionnelle, bien qu'il s'agisse de la matière pénale<sup>7</sup> (cf. en particulier l'étude d'impact sur le projet de Directive)<sup>8</sup> et également, en matière civile, dans le cadre du Comité de coopération juridique, CDCJ, du Conseil de l'Europe<sup>9</sup>. Une étude mondiale a également été initiée par les Nations Unies (ONU DC, PNUD) en 2015, à l'aide notamment d'un questionnaire, comprenant des standards de l'organisation. Cette étude a été publiée en octobre 2016, accompagnée d'un focus sur 49 pays, dont l'Italie et le Portugal (l'étude elle-même couvre 170 pays et territoires). Si elle porte sur l'assistance juridique au sens large<sup>10</sup>, elle inclut l'aide juridictionnelle, et couvre la matière pénale et civile ou administrative. Elle a donc pu inspirer les standards et indicateurs développés ci-après.

<sup>7</sup> Directive (UE) 2016/1919 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 concernant l'aide juridictionnelle pour les suspects et les personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales et pour les personnes dont la remise est demandée dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen

<sup>8</sup> SWD(2013) 476 final, bien que la directive porte sur la matière pénale, plus exigeante en matière d'aide juridictionnelle, l'étude d'impact comporte des mises en perspectives intéressantes dans le cadre de l'analyse des standards de qualité relatifs à l'aide juridictionnelle. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:52013SC0476>

<sup>9</sup> Le CDCJ a présenté en novembre 2016, un rapport sur les Régimes d'assistance judiciaire en matière civile dans les États membres du Conseil de l'Europe Analyse comparative des données existantes, CDCJ(2016)10. En 2015, les Nations Unies ont lancé une étude mondiale sur l'assistance juridique.

<sup>10</sup> L'étude retient la définition de l'assistance juridique : « Conseil, assistance et/ou représentation juridique à peu de coût ou gratuitement à la personne désignée comme y ayant droit », qui inclut la notion d'« assistance juridique primaire », « Cette forme d'assistance juridique implique la communication de renseignements, la référence aux bureaux territoriaux, la médiation et l'éducation du public. Elle est disponible indépendamment de la situation financière du demandeur, et est fournie soit immédiatement sur demande ou dans un délai maximum de plusieurs jours après le dépôt de la demande » et l'« assistance juridique financée par l'État », définie comme « les conseils juridiques, l'assistance et/ou la représentation qui est fournie sans frais ou à un coût réduit au bénéficiaire, avec le reste du coût payé par l'État ».

Des standards sont attachés à la fois à la **qualité de l'aide juridictionnelle** elle-même mais également à sa **contribution à la qualité de la procédure principale**. En effet, l'aide juridictionnelle est l'un des instruments majeurs pour garantir un égal accès de tous à la justice :

- Il s'agit d'abord pour le justiciable de pouvoir **prévoir s'il est éligible à l'aide juridictionnelle** et si celle-ci lui sera **allouée dans un temps qui soit compatible avec le procès, les délais d'attribution** devant être **connus par avance**. La prévisibilité doit être assurée, en premier lieu, par l'inscription des critères d'éligibilité à l'aide juridictionnelle dans la loi. Cette prévisibilité doit être également facilitée par la mise à disposition du public, d'outils d'information qui permettent au justiciable d'obtenir une simulation de son éligibilité à l'aide (soit par le biais de simulateurs accessibles en ligne, ou d'information au guichet).

L'accessibilité de l'aide juridictionnelle pourra être évaluée aux moyens **d'indicateurs** tels que :

- le délai moyen d'attribution de l'aide juridictionnelle selon le type de contentieux en matière civile, administrative ou commerciale (le cas échéant au regard des règles légales) ;
- mais également l'écart entre le délai réel d'attribution et les échéances du procès afin de s'assurer que **l'aide juridictionnelle est attribuée en temps utile pour le justiciable**.

En matière d'indicateurs également, au-delà des moyens budgétaires consacrés à l'aide juridictionnelle retenus par les organisations européennes, il est également important de mesurer le **taux de couverture de l'aide juridictionnelle**. Pour ce faire ont été identifiés des indicateurs relatifs aux demandes (ces indicateurs ne visent pas à l'exhaustivité), en particulier :

- le nombre de demandes acceptées au regard du nombre total de demandes, ici une **analyse qualitative plus fine des cas et motifs de refus** (en distinguant les motifs liés au bien-fondé de l'affaire ou l'inéligibilité au titre de la situation économique) de l'aide juridictionnelle doit compléter ces données statistiques très globales ;
- Pour affiner cette analyse, il serait également important de comparer les taux d'aide juridictionnelle totale et d'aide juridictionnelle partielle et leur répartition par type de contentieux en matière civile, administrative ou commerciale. Concernant l'aide juridictionnelle partielle, l'évaluation devrait mesurer le taux de cette aide au regard du coût de la procédure ;
- Pour disposer d'un panorama du système juridictionnel concerné, il conviendra de s'appuyer également sur l'indicateur identifié par la Commission européenne dans son « Justice Scoreboard » qui compare le seuil d'éligibilité à l'aide juridictionnelle (au titre de la situation économique du justiciable) avec le seuil de pauvreté.

Garantir la qualité du dispositif d'aide juridictionnelle repose également sur la régularité de l'évaluation du dispositif qui vise à :

- s'assurer de la simplicité et plus largement de l'accessibilité du dispositif proposé – et puisse aboutir aux révisions nécessaires des formulaires et outils proposés au justiciable, du nombre de pièces et documents demandés etc. Une évaluation de la simplicité et de l'accessibilité de l'aide juridictionnelle pourrait être aussi menée au niveau local, pour permettre aux juridictions d'adapter les services proposés, dans le respect des règles légales ;
- s'assurer de l'adéquation de l'aide juridictionnelle à l'évolution des besoins du justiciable, notamment dans le contexte de **réformes procédurales**, de **l'évolution des frais de justice et du coût de l'avocat**, de l'évolution du **niveau de vie** pour s'assurer que les seuils d'aide juridictionnelle ne sont pas trop bas par exemple, etc. L'évaluation des besoins et attentes du justiciable pourrait être également utilement conduite au niveau local, une telle analyse permettrait d'enrichir en effet les études nationales.

Une étude complémentaire spécifique sur les standards et indicateurs de l'aide juridictionnelle en matière civile, administrative et commerciale semble pouvoir être menée au niveau européen, les dispositifs existants, les acteurs impliqués (en particulier ceux en charge de l'examen, du réexamen des demandes), les conditions d'éligibilité, les champs couverts, etc. sont, en effet, très divers.



## 1.2. Au cours du procès

Cette partie identifie les instruments, standards, indicateurs de qualité de la justice dans la phase postérieure à la saisine de la juridiction, dans les champs suivants :

- l'accès à la juridiction ;
- la communication avec les parties dans l'affaire en cours ;
- le pilotage de la qualité par les juridictions ;
- les évaluations externes et les inspections.

Pour une vision globale des éléments exposés ci-dessous, on se reportera au tableau de bord de la qualité de la justice du projet CQFD (reproduit plus loin).

### 1.2.1. Accès à la juridiction

#### *A) Accès et organisation de la justice : carte judiciaire, répartition des contentieux*

La **structuration de la carte judiciaire** (organisation territoriale de la justice), la **répartition des contentieux**, ou encore la **taille pertinente de la juridiction**, évoquées dans le cours du projet CQFD, contribuent à une justice plus accessible au justiciable, mais facilitent également le pilotage interne de la juridiction et de son activité.

La **structuration de la carte judiciaire** et la **répartition du contentieux** entre les différentes juridictions contribuent à la **lisibilité** du système judiciaire pour le justiciable. Il a pu être souligné au cours du projet que, bien qu'il s'agisse d'un élément central, la structuration de la carte judiciaire ne constitue pas l'unique facteur de l'accès à la justice, et doit désormais être envisagée avec d'autres instruments développés (en particulier avec l'appui des nouvelles technologies, et les fonctionnalités qu'elles offrent pour la dématérialisation des procédures). Par ailleurs, la structuration de la carte judiciaire est liée à des facteurs nationaux et locaux qui en rendent la modélisation délicate. Cette structuration dépend, en effet, de multiples facteurs, qui sont en outre combinés, tels que la géographie, la topographie et la taille des États, le contexte socio-économique et démographique de chacun d'entre eux (population, densité...).

Le projet s'est concentré sur les standards en ces domaines, et a identifié quelques indicateurs relatifs à l'existence de mécanismes de réévaluation de l'offre au regard de l'évolution des besoins. Une étude complémentaire serait nécessaire en ce domaine, étant entendu que **comparer la situation des États au moyen d'indicateurs chiffrés semble peu réaliste, voire peu pertinent, en raison du nombre de facteurs, nationaux ou locaux** qui déterminent la structuration de la carte judiciaire comme du contentieux. Les standards et indicateurs identifiés sont principalement à usage national.

Les objectifs recherchés d'accessibilité, de lisibilité et d'adéquation de l'offre au besoin semblent pouvoir être atteints grâce à une série de standards :

- dans les États partenaires, la réforme de la carte judiciaire favorise **une mutualisation et une amélioration de la gestion des moyens, tout en veillant à garantir une haute qualité du service rendu**. Cette qualité du service rendu pourrait être renforcée par des mesures et dispositifs d'accompagnement des personnes ou territoires les plus éloignés. Ces mesures et dispositifs devraient faire l'objet d'un suivi et d'une réévaluation régulière : un indicateur pourrait être intégré, à cet égard, à l'évaluation régulière des outils de dématérialisation de la procédure ; il conviendrait d'évaluer régulièrement les dispositifs d'audience foraine ou autres dispositifs équivalents allant à la rencontre du justiciable, par exemple ;
- un autre standard identifié serait la mise en perspective, pour structurer la carte judiciaire, de différents facteurs démographiques (population, densité locale...), socioéconomiques (profils et besoins spécifiques des justiciables pour assurer un égal accès à la justice), structuration territoriale de l'Etat (géographie, topographie). Au titre des indicateurs, l'adéquation de la carte judiciaire à ces différents facteurs devrait être régulièrement évaluée au niveau national ;

- la **meilleure lisibilité de la répartition du contentieux et l'adéquation de l'organisation judiciaire aux besoins de spécialisation** de certains contentieux. L'existence d'une évaluation régulière des besoins de simplification pourrait constituer un indicateur utile (cf. par exemple, l'existence d'un item relatif à la simplification dans les études d'impact préalables aux réformes de la procédure civile, administrative).

### B) Accueil au sein des juridictions

Améliorer l'accès à la juridiction passe, notamment dans les juridictions accueillant quotidiennement de nombreux usagers, par la mise en place d'un accueil spécifique et centralisé qui soit à même **d'orienter le justiciable, de l'informer, de lui délivrer des documents, voire d'accomplir certains actes de procédure** (cf. Services d'accueil unique du justiciable en France, ou l'exemple du Tribunal de Milan, présentés dans la 2<sup>e</sup> partie de ce manuel). Ce service se double, dans certains États (IT), de la mise à disposition de bornes interactives qui permettent d'orienter l'utilisateur vers le guichet à même de répondre à sa demande. *On notera que si ces accueils centralisés peuvent renseigner tout type de public (justiciable ou non), un effort particulier a été déployé pour développer les services au justiciable.*

Ce type d'accueil personnalisé, et centralisé, répond à certains **standards** pour que soit garantie la qualité du service rendu :

- les personnels qui y sont affectés doivent disposer d'un haut niveau de qualification pour **traiter la diversité des demandes** et être en mesure d'y apporter la **réponse technique adaptée**. Ils doivent en particulier bénéficier d'une **formation adaptée à ces fonctions spécifiques** – plusieurs indicateurs combinés permettent de s'assurer que les conditions sont réunies pour atteindre ce standard : l'existence de formations dédiées, en particulier de formations préalables à la prise de fonction et de formations continues permettant de maintenir le niveau de compétence des agents. Ce haut niveau de qualification dépend également des profils des personnels recrutés ou affectés à ces fonctions – polyvalence, niveau de spécialisation, niveau d'expérience requis etc. Une évaluation professionnelle régulière, ciblée sur la spécificité de leur fonction, garantit le maintien de ce haut niveau de compétence, en identifiant aussi les besoins de formation supplémentaire ;
- la performance des outils qui sont mis à disposition de ces personnels est également un élément central à la qualité du service. Ces outils doivent leur permettre d'accéder aux informations de la juridiction (les applicatifs de l'accueil doivent ainsi être interconnectés avec les applicatifs de la juridiction), ils doivent permettre de délivrer les documents demandés et d'accomplir les actes de procédure en ligne. Il convient de vérifier l'existence de ces fonctionnalités et de procéder à une évaluation régulière avec les personnels concernés de la performance des outils mis à disposition afin de garantir leur adaptation continue aux missions confiées à ces services d'accueil ;
- quant au service délivré à l'utilisateur : le service d'accès unique doit proposer différentes fonctionnalités allant au-delà de la simple orientation des usagers (au sein de la juridiction, ou vers d'autres services), telles que leur délivrer les actes et documents demandés, ou accomplir certains actes de procédure. Mesurer le temps moyen d'attente au guichet, ainsi que l'évaluation régulière du niveau de satisfaction de l'utilisateur (particuliers et professionnels), par des enquêtes mystères ou des enquêtes de satisfaction permet une adéquation continue entre le service proposé et les besoins. Il est important que soit évaluée l'adéquation entre les moyens mobilisés et l'évolution de la charge de travail du service d'accueil centralisé : le **recensement du nombre de personnes accueillies**, le **nombre d'acte de procédure accomplis** ou de **documents délivrés** constituent des indicateurs utiles, bien que non exhaustifs. Ces évaluations servent à détecter de nouveaux besoins des usagers ou des personnels (notamment lorsqu'émerge des demandes ou lorsqu'il est nécessaire de prendre en charge de nouveaux publics – cas d'un afflux des demandes d'asile par ex. au tribunal de Milan).

### C) Signalétique et accessibilité des bâtiments

Des **mesures et aménagements matériels** sont nécessaires pour atteindre à la pleine accessibilité de la justice pour tous les publics, une attention doit être spécialement accordée aux aménagements pour les

publics dont les besoins sont spécifiques (tels que les personnes handicapées). L'accès aux personnes handicapées n'a pas été spécifiquement approfondi au cours du projet CQFD, mais l'équipe projet considère qu'il constitue une exigence forte pour les États partenaires et au regard des obligations et standards internationaux. Ces **mesures et aménagements** doivent permettre un accès simple et égal pour tous aux lieux de justice, adapté aux différents publics, tels que la clarté de la signalétique, l'accessibilité matérielle des bâtiments etc.

Deux types d'instruments sont ainsi développés : pour tout public, une signalétique au sein de la juridiction mais également à l'extérieur de celle-ci, la signalétique interne inclut dans certains États partenaires (EE, PT) un affichage électronique des audiences mis à jour en temps réel ; un aménagement des bâtiments pour les publics spécifiques.

La signalétique doit être claire pour l'ensemble des publics et permettre une orientation simple vers et au sein de la juridiction, l'existence de **chartes d'accueil communes** aux juridictions est de nature à faciliter l'accessibilité des lieux de justice. L'existence de telles chartes peut constituer un élément de politique de qualité de la justice. Les signalétiques interactives (tableau d'affichage des audiences) constituent une bonne pratique si elles sont mises à jour en temps réel, et font l'objet d'une maintenance très régulière.

L'aménagement des bâtiments de justice adapté aux besoins des personnes handicapées comprend, au titre des standards : un accès extérieur, un accès aux salles d'audience, et un aménagement de ces dernières qui garantissent le plein accès des lieux de justice à ces publics. Il convient que cette accessibilité soit adaptée aux **différents types de handicap**, y compris par un accompagnement personnalisé lorsque cela s'avère nécessaire.

Mesurer le **niveau de satisfaction des usagers**, au travers d'enquêtes de satisfaction régulières, permet de garantir l'adaptation des aménagements aux besoins et à l'évolution de ces besoins. L'existence de **plans d'action pour l'accessibilité des lieux publics** (ou plus spécifiquement des lieux de justice) et un **suivi de leur mise en œuvre** permettront la mise à niveau continue de ces aménagements. Ces plans d'action doivent être accompagnés d'indicateurs tels que le **taux d'aménagement des lieux de justice pour les différents types de handicap, et l'évolution de ce taux dans le temps**.

### 1.2.2. Communication avec les parties

#### *A) Formalités électroniques : dématérialisation de la procédure pour les justiciables*

La dématérialisation s'est affirmée comme l'un des vecteurs de simplification de la communication entre les parties et les juridictions – contribuant à faciliter l'accès à la justice. La communication électronique est déclinée de façon différente dans les États partenaires, incluant différentes fonctionnalités (dépôt des requêtes, et dans certains systèmes, gestion des documents, notifications etc.), cette communication peut être obligatoire (dans certains contentieux) pour les professionnels, il s'agit d'une faculté pour les particuliers dans les pays qui prévoient d'ouvrir la communication électronique avec ces particuliers. *Sur cette thématique, on se référera également aux développements infra consacrés à l'accès à l'information sur l'affaire individuelle (qui, dans certains systèmes, peut être suivie au moyen des plateformes en ligne) et au bureau virtuel du magistrat.*

En dépit de la diversité des systèmes et pratiques, qui est souvent liée à des capacités techniques plus qu'à des freins légaux, des standards ont émergé :

- la maniabilité de l'outil pour l'ensemble de ses usagers (les parties, leurs représentants, et les juridictions) ;
- les spécifications techniques minimales des systèmes de communication électronique, telles que : la **capacité technique** de l'outil pour permettre le stockage, la gestion autant que l'archivage des pièces échangées ; **l'interopérabilité des systèmes et interfaces** utilisés par les acteurs de la justice, et **avec les systèmes privés** utilisés par les particuliers lorsque la communication directe avec les parties est possible ; enfin, le **haut niveau de sécurité** du système et des échanges, grâce

- à des systèmes efficaces de cryptage, d'archivages sécurisés ou de signature électronique ;
- le taux de procédures couvertes par le système de communication électronique, le taux de couverture des actes de la procédure permettent de mesurer le champ de la communication électronique: le système doit permettre de couvrir le plus grand nombre, voire la totalité des procédures en matière civile, administrative ou commerciale ; il doit permettre de déposer la requête en ligne, de transmettre les pièces nécessaires, et si possible de générer des notifications automatiques aux parties ;
- l'utilisation du système ne doit pas générer un coût supplémentaire pour le justiciable (gratuité), qui constituerait un frein à l'accès à la justice ;
- La maintenance du système constitue un élément central à la qualité du dispositif et pourra être réalisée grâce à l'efficacité des moyens mis en place : telle que des équipes dédiées au sein des juridictions, ou la gestion du service par l'administration centrale avec des correspondants locaux, voire une gestion externalisée auprès de prestataires privés. L'existence d'une assistance pour les parties en cas de défaillance du système constitue également un standard de qualité du système, notamment si l'on considère la question des délais de forclusion.

Une série d'indicateurs doit permettre de mesurer la qualité du système et de la communication qu'il autorise avec les parties :

- Pour mesurer le taux de procédures couvertes, il conviendra de recenser les cas de saisines obligatoires et non obligatoires par voie électronique en matière civile, administrative et commerciale (dans toutes les procédures ou dans certaines procédures uniquement, et dans ce dernier cas, lesquelles et le nombre et le % de saisines réalisées par voie électronique). Dans les cas où la saisine par voie électronique n'est pas obligatoire mais seulement facultative, il conviendra d'analyser le taux de recours à la communication électronique, et de recenser le nombre des saisines par voie électronique au regard des saisines par d'autres voies papier – et la répartition de ces deux catégories de saisine par type de contentieux civil, administratif et commercial ;
- Pour mesurer le taux de couverture des actes de procédure : il conviendra de recenser les différents types d'actes pouvant être accomplis électroniquement, le cas échéant par type de contentieux en matière civile, administrative et commerciale ;
- Une évaluation de la satisfaction et le niveau de satisfaction de l'ensemble des utilisateurs (acteurs judiciaires, particuliers) constituent des curseurs importants de l'adéquation du système aux besoins ;
- Une **réévaluation régulière** de la **capacité du système**, doit permettre de s'assurer qu'il dispose des capacités techniques (stockage, vitesse de traitement des tâches) suffisantes pour en garantir une utilisation simple et un traitement efficace des actes de procédure. Une telle réévaluation est une condition essentielle à la sécurité continue du système (pour corriger toute faille éventuelle de sécurité). Elle doit conduire à des mesures de correction du système.

#### *B) Accès et communication de l'information sur l'affaire individuelle et la procédure : durée prévisible et étapes de la procédure*

Si diverses informations peuvent être communiquées aux parties dans le cours de la procédure, l'accent a été mis sur l'importance de la prévisibilité de la durée et des étapes de la procédure, et la nécessité qu'une information soit transmise aux parties sur les délais et ces étapes de la procédure. Outre cette **transparence nécessaire pour les parties**, la durée prévisible de la procédure et de ces étapes constituent un **outil central de pilotage de la qualité** pour les juridictions (cf. développements infra sur le pilotage de la qualité).

La communication de l'information sur la durée prévisible de la procédure et de ses étapes se traduit au travers d'une diversité d'instruments, qui permettent d'annoncer des délais plus ou moins fins de procédure :

- **des standards de durée** ou des **durées moyennes de procédure** (par type de contentieux en matière civile, administrative ou commerciale) constituent des premiers outils permettant au justiciable de prévoir la durée d'une procédure ;
  - la communication du calendrier de procédure **ou** des délais prévisibles (de procédure ou de chacune de ses étapes), dès lors que ces informations sont fiables, assurent un haut niveau d'information du justiciable sur les délais. La fiabilité de ces informations suppose qu'elles soient régulièrement mises à jour, et que soient notamment communiqués les éventuels retards dans le cours de l'affaire. Certains États partenaires (cf. 2<sup>e</sup> partie de ce manuel) ont instauré des mécanismes pour pallier ces retards, tels que : des motions pour ordonner des mesures visant à accélérer la procédure ou lui conférer un caractère prioritaire par exemple (Slovénie).

Plusieurs **indicateurs** contribuent à évaluer la qualité des dispositifs mis en place, afin qu'ils garantissent l'accès et la communication d'une information fiable, actualisée, et assurent ainsi la prévisibilité des délais, et des mesures de correction en cas de délais excessifs :

- quant à l'accès effectif à cette information, il convient de mesurer le **caractère systématique de la communication des durées de procédure, du calendrier de la procédure, et en temps réel des retards**. Dans les cas où cette information n'est pas systématique, la proportion et le type d'affaires (types de contentieux en matière civile, administrative et commerciale) dans lesquelles les parties sont informées du calendrier de la procédure, des délais et des éventuels retards.
- Quant à la **fiabilité de l'information communiquée** ou **accessible** (durée moyenne et standards), il convient de :
  - Comparer les durées communiquées par rapport aux durées effectives de l'affaire (ou plus finement des différentes étapes de la procédure) – cette comparaison peut être conduite en établissant le pourcentage d'affaires dans lesquelles la durée constatée ne correspond pas à la durée prédite (qu'il s'agisse de la durée annoncée, ou des durées moyennes et standards mises à disposition du public).
  - Les durées moyennes et standards doivent faire l'objet d'une révision régulière, leur évolution doit être périodiquement analysée.
- Quant aux moyens mis à disposition des parties en matière de retards, il convient d'en mesurer l'effectivité en recensant :
  - le **nombre de requête soumises en matière de délais excessifs** (ou, dans les systèmes qui le prévoit, en cas de dépassement des délais annoncés) **comparé au nombre d'affaires pendantes** ;
  - et la proportion de requête ayant abouti à un **constat de délai excessif** comparé au nombre total de requêtes ;
  - une évaluation qualitative des raisons sous-jacentes au retard devrait venir compléter ces données quantitatives — diverses raisons pouvant expliquer les retards, ou révéler un problème systémique plus profond.

### 1.2.3. Pilotage de la qualité par les juridictions : organisation, fonctionnement des juridictions et travail du juge

Au fil des visites des États partenaires, il est apparu que l'organisation interne des juridictions, le pilotage de la qualité en leur sein et le pilotage de son activité par le juge constituent des axes centraux à la qualité du service rendu. Des instruments ont été développés qui constituent à la fois des **outils de soutien au fonctionnement de la juridiction** et des **instruments au service du juge** pour permettre le pilotage de son activité.

#### A) Le pilotage de son activité par le juge

L'ensemble des instruments développés – avec l'appui des nouvelles technologies - vise à soutenir le juge dans le traitement et le suivi de ses dossiers afin de faciliter le pilotage de son activité, de pouvoir suivre l'état de ses dossiers. L'existence de plateformes de travail personnel, qui soient également person-

nalisables par le juge, et bénéficient d'un haut niveau de sécurisation, s'est affirmée comme un standard important pour soutenir le travail du juge.

Plusieurs **standards**, auxquels ont été attachés des **indicateurs**, ont été identifiés pour mesurer la qualité du système proposé. L'évaluation plus fine de la contribution de ces dispositifs au pilotage de son activité par le juge supposerait des analyses complémentaires au niveau local, mais pourrait être conduite également au travers d'enquêtes auprès des juges eux-mêmes.

- Le niveau de service proposé au juge par ses plateformes constitue un standard de qualité important pour s'assurer que le juge dispose d'un véritable bureau virtuel. Le niveau de service peut être évalué au nombre de fonctionnalités proposées sur une plateforme unique, tels que le suivi par le juge de ses dossiers en cours, l'accès au rôle des audiences, l'accès aux pièces de la procédure, la visualisation des délais et l'existence de mécanismes d'alerte automatisés en matière de délais. Ces premières fonctionnalités permettent au juge d'assurer le suivi de son activité et de sa charge de travail, et d'en assurer le meilleur pilotage. Le suivi des délais, et la mise en place de mécanismes d'alerte, supposent la détermination préalable de standards de durée ou de durées moyennes d'une affaire, voire des phases de la procédure (cf. standards et indicateurs s'y rapportant supra).

Concernant les standards de durée, l'évaluation de la complexité des dossiers est considérée comme un point délicat par les pays partenaires, le classement des dossiers par niveau de complexité ou l'attribution de notes de complexité s'avérant un exercice difficile, comme en témoigne l'expérience de l'Estonie. L'Italie s'est engagée dans un travail sur le classement des dossiers par l'attribution de notes de complexité.

- La production par le système de données individuelles d'activité, mises à disposition du juge, a été considérée par les partenaires comme un instrument utile pour permettre au juge de suivre son activité et sa charge de travail ;
- D'autres fonctionnalités du bureau virtuel facilitent le travail du juge et constituent des critères de qualité du système : dans la phase de rédaction, le juge doit pouvoir accéder à des **modèles-types**, avoir **accès à la jurisprudence (y compris de son tribunal)**, rédiger et signer électroniquement ses documents, décisions et actes de procédure (l'accès en ligne aux modèles-types doit également être proposé aux personnels de la juridiction) ;
- Le **haut niveau de sécurisation** du système autant que sa **capacité à traiter les documents**, à les **stocker** sont des conditions essentielles à la viabilité et la fiabilité des plateformes de travail personnelles. Il convient, au titre des indicateurs, de s'assurer du maintien d'une haute qualité du système : à cet égard, une réévaluation régulière du système, suivie des mesures de correction des défauts constatés ou des failles de sécurité, a été retenu comme un indicateur de qualité important.
- La maîtrise de ces outils **suppose enfin une formation des magistrats et des personnels de justice, mais également la mise à disposition d'équipes de maintenance ou de hotlines pour gérer d'éventuelles défaillances du système**.

#### *B) Assistance et soutien au juge : « équipe de juridiction »*

La présence d'une équipe renforcée autour du juge a été identifiée par les partenaires du projet CQFD comme un facteur important de soutien au travail du juge. La composition et le rôle de l'équipe autour du juge diffèrent d'un système à l'autre (greffiers, juristes, étudiants en droit etc.), les standards portent dès lors moins sur la composition ou son rôle précis mais sur le haut niveau de qualification et d'expertise de ses membres afin d'assister efficacement le juge dans différentes missions (d'ailleurs diverses suivant les systèmes de justice : accomplissement d'actes, conduite des recherches spécialisées, greffe, préparation et minutes des audiences etc.). L'affectation des personnels, des juristes-assistants ou autre membre de l'équipe du juge selon leurs domaines d'expertise, d'expérience et de spécialisation est de nature à garantir une assistance ciblée, la plus utile au travail du juge.

Outre ceux déjà mis en place par les organisations internationales (nombre de greffiers par juge par exemple), différents **indicateurs** ont été identifiés pour évaluer l'accomplissement de ces standards :

- Le nombre d'assistants juridiques par juge, afin de mesurer la dimension des équipes placées auprès des juges ; le type de missions confiées ;
- Quant à la spécialisation et la qualification des assistants juridiques : leur profil académique et professionnel (par exemple, leur niveau de spécialisation au regard du parcours académique et professionnel), la diversité des spécialités couvertes selon les besoins et les types de contentieux – assorti du taux d'affectation des assistants dans des fonctions ou des chambres correspondant à leur domaine d'expertise et de spécialisation. Le taux de rotation (temps d'affectation au sein d'une équipe ou auprès d'un juge, qui peut être liée au cadre légal) permettrait également de mesurer la stabilité des équipes et leur montée en expérience. L'existence et le nombre de conventions de partenariat avec les facultés de droit ou plus généralement les universités ou écoles d'étude supérieure (nombre pouvant être rapporté à l'implantation territoriale des juridictions) favorisent les recrutements, sur des profils qualifiés mais également diversifiés ;
- Quant au personnel de justice (greffe notamment), leur haut niveau de qualification et de spécialisation peut être conforté par : l'existence d'une formation initiale et continue de ces personnels, dans des écoles de justice notamment ; ou par l'existence de formations dédiées pour certaines fonctions spécialisées (cf. ci-dessus les développements relatifs à l'accueil centralisé du justiciable, et les standards et indicateurs relatifs aux personnels qui y sont affectés).

### *C) Pilotage de la qualité interne de la juridiction*

Le pilotage de la qualité interne de la juridiction constitue, pour les États partenaires, un outil à développer et à mettre à disposition des juridictions. Différents outils doivent contribuer à ce pilotage :

- Des stratégies et plans d'action en matière de qualité de la justice, qui soient développés localement. Ces stratégies peuvent être la déclinaison de stratégies ou plans d'action nationaux. Elles doivent pouvoir fixer des objectifs à court, moyen et long termes, en fonction des axes prioritaires d'amélioration de la qualité de la justice retenus. Ces stratégies et plans d'action doivent à cet égard définir des priorités annuelles et pluriannuelles – qui doivent pouvoir être réévaluées en cours d'exercice pour tenir compte de l'émergence de nouveaux besoins, ou de défauts de qualité constatés. Leur élaboration doit être fondée sur une évaluation préalable de la situation de la justice au regard des standards de qualité ci-dessus identifiés. Cette démarche méthodique doit également permettre de fixer un ordre de priorité parmi les actions à engager et un calendrier précis de mise en œuvre.

Plusieurs **indicateurs** doivent permettre d'assurer la qualité de l'outil :

- La régularité d'établissement de ces stratégies et plans d'action, au niveau national et local ;
  - La régularité du suivi de la mise en œuvre des objectifs et actions, et du calendrier prédéfini. Si le calendrier n'a pu être respecté, l'identification des difficultés expliquant un retard et la révision éventuelle des documents stratégiques ;
  - Le taux de réalisation des objectifs et actions définis par les documents stratégiques, les raisons de non réalisation et les mesures correctives prises ;
  - La révision régulière des documents stratégiques en fonction des résultats de ce suivi.
- Des outils d'autodiagnostic, sous forme de grilles d'autoévaluation, permettent notamment aux chefs de juridiction ou de cour de procéder à une évaluation régulière de la qualité interne de leur juridiction (cf. sur les outils existants, 2<sup>e</sup> partie de ce manuel), au moyen des standards et indicateurs ci-dessus identifiés (dans chacun des domaines de la qualité listés dans cette troisième partie). Ces outils d'autodiagnostic peuvent prendre appui sur les données d'activité recueillies au sein de la juridiction. Ces outils d'autodiagnostic peuvent également être mobilisés par les juges eux-mêmes. Si ces outils permettent d'identifier les défauts de qualité, ils doivent être suivis de mesures correctives. Les résultats de ces diagnostics devraient pouvoir être discutés

contradictoirement au sein de la juridiction et avec les partenaires de la justice, suivant le défaut de qualité identifié, également pour identifier les mesures correctives adaptées.

La contribution effective de tels outils à la qualité de la justice peut être évaluée au travers de différents **indicateurs combinés**, tels que :

- la régularité des autodiagnosics,
- l'existence de mécanismes ou structures de suivi,
- le taux de mise en œuvre des mesures correctives identifiées au regard des conclusions de l'autodiagnostic, la rapidité de réponse aux défauts de qualité, étant entendu que tous les défauts constatés peuvent appeler des mesures correctives plus ou moins complexes à mettre en œuvre, et ne répondent pas à un calendrier unique ;
- Il convient également de s'assurer que les grilles d'autoévaluation sont régulièrement actualisées pour tenir compte de l'évolution des stratégies et objectifs inscrits dans les plans d'action, ou tenir compte de l'introduction de nouvelles exigences légales par exemple, ou répondre à de nouveaux besoins des usagers.

En matière de qualité du pilotage de la juridiction, un domaine a fait l'objet d'une attention particulière des États partenaires : l'existence d'outils de suivi des délais de procédure. *Cette question a été évoquée plus haut sous l'angle de la communication des délais aux parties, elle est évoquée ici comme un instrument de pilotage de l'activité, les deux dimensions étant étroitement liées.*

Différents outils relatifs aux délais de procédure ont été identifiés, tels que :

- Les standards de durée qui permettent de situer, au niveau national, une juridiction par rapport à d'autres juridictions comparables (cf. le cas de la Slovénie, évoqué plus haut et en 2<sup>e</sup> partie de ce manuel), en l'inscrivant dans un groupe de juridictions (A, B, C). La transparence sur ces standards permet à la juridiction concernée de se situer. En pratique, ces standards peuvent être mobilisés localement pour la gestion des flux d'affaires.
- Les standards de durée sont à distinguer des délais annoncés et du calendrier de procédure, pour lesquels un suivi différent doit être assuré. Un système d'alerte précoce sur le risque de dépassement des délais constitue, pour les partenaires, un instrument autant qu'un standard de qualité important – qui doit contribuer à un meilleur pilotage de son activité par le juge, voire à un meilleur pilotage par le chef de cour ou de juridiction. L'identification de retards, notamment sur des dossiers considérés comme prioritaires, peut être suivie d'un échange entre le juge individuel et le président de la juridiction, et, le cas échéant, le président de chambre.

Plusieurs indicateurs doivent permettre de mesurer la qualité des dispositifs relatifs aux délais standards ou de procédure :

- La régularité de la vérification et de la révision des durées standards selon les résultats de cette vérification – il s'agit en particulier de vérifier très régulièrement l'écart entre les durées effectives constatées et les durées standard et de réviser régulièrement les standards ;
- Cette vérification se décline au niveau local, en recensant le % d'affaires au sein de la juridiction concernée se situant en-dessous ou au-dessus de la durée standard. Cette évaluation doit permettre de s'assurer, au niveau national, de la situation de la juridiction ciblée au regard des juridictions du même groupe ;
- Concernant les délais annoncés, il convient de mesurer l'écart moyen entre les durées annoncées et les durées effectives, afin de mesurer la durée moyenne des retards et le taux de retard par type d'affaires, en établissant le % d'affaires dépassant les délais annoncés (par type de contentieux).

Le pilotage de la qualité interne bénéficie des échanges réguliers avec les partenaires locaux de la juridiction, qu'il s'agisse de partenaires institutionnels (municipalités, santé, affaires sociales etc.), des pro-



fessions de justice, ou de partenaires de la société civile (associations, ONG). Plusieurs standards ont été identifiés autour de l'institutionnalisation de ces échanges :

- L'existence de partenariats avec les acteurs locaux. L'effectivité de ces partenariats peut être mesurée à la régularité des échanges avec les partenaires (régularité des réunions par exemple), ou encore à l'existence de structures dédiées à ces échanges (comité, conseil etc.) ;
- **L'inclusion des questions de qualité de la justice dans le champ de ces partenariats en vue de l'identification des défauts de qualité et des mesures correctives constitue un standard important** ;
- Le **caractère inclusif** des partenariats permet de disposer d'un diagnostic élargi de la situation, envisagée sous différentes perspectives, le plus souvent pluridisciplinaires. La diversité des partenaires conviés à ces échanges est considérée comme un indicateur d'ouverture de ces partenariats.

#### 1.2.4. Evaluations et inspections

*A titre liminaire, on soulignera que les dispositifs relatifs à l'évaluation de la qualité de la justice ont été distillés dans l'ensemble du tableau de bord décrit dans cette troisième partie. Ce tableau constitue, en effet, un instrument pour guider les démarches d'évaluation interne ou externe de la qualité de la justice. Il ne s'agit pas de résumer la démarche qui guide le projet CQFD (déjà exposée plus haut), mais d'apporter quelques brèves précisions et compléments utiles sur les standards d'évaluation.*

Il semble nécessaire de tester à l'avenir les standards et indicateurs identifiés dans ce manuel, dans des processus d'évaluation grandeur nature, ce que la durée du projet CQFD n'a pas permis.

##### A) Evaluation interne de la justice

Comme il a déjà été vu tout au long du tableau, l'évaluation de la qualité de la justice constitue un instrument nécessaire à l'identification et la correction d'éventuels défauts de qualité – ces évaluations peuvent prendre plusieurs formes : interne à la juridiction, elle repose sur des outils évoqués plus haut (dispositifs d'autoévaluation, ou l'évaluation régulière dans les différents champs de la qualité au moyen des indicateurs ci-dessus identifiés) et prend appui notamment sur les données d'activité produites. Dans les États partenaires, les systèmes de travail en ligne offrent des tableaux de bord de l'activité de la juridiction, des chambres et services, et des juges. La transparence des résultats de l'évaluation de la qualité du service rendu par les juridictions est considérée comme un standard de qualité, de nature à favoriser la confiance des usagers.

La régularité de ces évaluations et la mise en œuvre de mesures de suivi permet d'identifier les défauts de qualité au niveau local, et les mesures locales et nationales nécessaires pour y remédier. Cette évaluation doit permettre, par ailleurs, de définir les besoins de formation des magistrats et personnels de la juridiction.

Il importe que les évaluations de la qualité de la justice soient conduites également avec ses usagers (particuliers, professionnels), au travers d'enquêtes de satisfaction. Comme il a été vu dans l'ensemble du tableau de bord, ces enquêtes permettent de disposer des données de perception, complétant les données chiffrées issues des indicateurs de qualité objectifs.

Sur les **démarches d'évaluation des organisations internationales**, on se reportera aux développements de la première partie de ce manuel. On soulignera néanmoins que les résultats de ces évaluations et des études comparées produites par ces organisations, si elles intègrent de nouveaux standards et indicateurs de qualité, seront de nature à enrichir les approches nationales, en permettant aux États et juridictions individuelles de disposer de données comparées. Il reviendra à ces organisations, et à leurs États membres de déterminer, quels standards et indicateurs identifiés peuvent être utilement intégrés aux grilles d'évaluation de la qualité, ou faire l'objet de projets pilotes auprès d'un cercle élargi d'États ou de juridictions pilotes.

## B) Evaluation par les usagers de la justice

L'évaluation par les usagers de la justice (particuliers et professionnels) a été distillée dans le tableau de bord de la qualité présenté dans cette troisième partie. Les **enquêtes de satisfaction** constituent, en effet, un outil dont les résultats doivent être mobilisés par les institutions publiques (ministère de la justice par exemple) et les juridictions individuelles pour l'évaluation de la qualité aux différents stades de la procédure judiciaire et dans un grand nombre de champs de qualité identifiés (avant le procès, dans le cours de la procédure, et à l'issue de la décision de justice).

Un travail déjà très approfondi de modélisation a été mené par la CEPEJ, dans le cadre de son « Manuel pour la réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des États membres du Conseil de l'Europe » **CEPEJ(2016)15**, décembre 2016. Il n'est pas apparu utile de dupliquer ce travail.

On notera au titre des standards et indicateurs complémentaires à ce travail de la CEPEJ que les enquêtes de satisfaction sont rarement opérées sur une base systématique, ou très régulière, dans les différents États partenaires. Des enquêtes de satisfaction sont le plus souvent nationales (France, 2013) et plutôt ponctuelles. Ces enquêtes pourraient être plus régulières et être conduites plus systématiquement au niveau local. Pour y parvenir, il semble, qu'au-delà des instruments formels, telles que les enquêtes d'opinion, puissent être développés des instruments plus quotidiens de mesure de la satisfaction, tels que des sondages sortis des juridictions ou des sondages à l'issue des entretiens au guichet, lorsque les juridictions sont dotées d'un tel système d'accueil.

Dans les systèmes fondés sur une « démarche qualité », de telles enquêtes se doublent de dispositifs de certification de la qualité, et l'attribution de labels qualité (cf. l'exemple du baromètre Marianne pour les services publics en France). La conférence finale du projet CQFD a inclus cette question, toutefois les différents pays ne pratiquent pas une telle certification. Une étude complémentaire serait nécessaire en ce domaine, pour élargir le champ d'observation des pratiques existantes.

## C) Inspections

L'intégration des standards de qualité dans les référentiels de contrôle des inspections reste une question ouverte. En raison de son champ et de sa durée mais également du profil des partenaires, le projet CQFD n'a pas exploré cette dimension. Néanmoins, les partenaires souhaitent en souligner l'importance. Une étude complémentaire, qui prolongerait les analyses et conclusions du projet CQFD, semble nécessaire. Pour ouvrir des pistes de réflexion et prolonger le projet, la Conférence finale du projet a convié des représentants des inspections de la justice judiciaire et administrative pour échanger sur leur expérience (cf. minutes de la conférence).

## D) Acteurs du pilotage et de l'évaluation de la qualité

**En conclusion**, une réflexion plus large devra être également ouverte et menée **sur les différents acteurs du pilotage et de l'évaluation de la qualité** et leur **rôle stratégique**, pour y intégrer, dans les pays partenaires qui en disposent, le rôle des **hauts conseils de justice : en effet, celui-ci joue un rôle central dans le pilotage de la qualité de la justice au Portugal**, par exemple. Par ailleurs, le réseau européen des conseils de la justice (RECJ) a conduit depuis 2015 un travail sur la qualité de la justice, dans le prolongement de ses travaux sur l'indépendance et la responsabilité – ces travaux ont abouti à la publication d'un rapport en juin 2017<sup>11</sup>. Les résultats de ces travaux, qui viennent enrichir la réflexion mais sont intervenus dans le cours du projet, seront évoqués lors de la Conférence finale du projet CQFD.

<sup>11</sup> «At the General Assembly in 2015, it was considered that the logical follow-up to the establishment of indicators relating to judicial independence and accountability would be to consider the establishment of indicators for the quality of justice, since the objective of an independent and accountable Judiciary is to produce quality justice for the citizens. Accordingly, it was decided that work should be done on the creation of a methodology to produce indicators for the quality of justice as an extension to the current project. It was recognized that this would be a difficult but worthwhile exercise». («L'assemblée générale de 2015, il a été considéré que le prolongement logique de l'établissement des indicateurs de l'indépendance et de la responsabilité de la justice serait d'envisager l'établissement d'indicateurs de qualité de la justice, en effet, l'objectif d'une institution judiciaire indépendante et responsable est de produire une justice de qualité pour les citoyens. Dès lors, il a été décidé qu'un travail devait être conduit sur la création d'une méthodologie dans la perspective de produire des indicateurs de qualité de la justice dans la continuité du présent projet. Il a été admis qu'il s'agirait d'un exercice difficile mais utile »).

### 1.3. A l'issue du procès

Comme indiqué dans la 2<sup>e</sup> partie de ce manuel, des pratiques ont pu être identifiées au sein des États en matière d'information des parties sur l'issue du procès (lisibilité de la décision de justice, information sur les voies de recours, exécution de la décision de justice etc.). La réflexion sur la qualité de la phase postérieure au procès reste largement inachevée dans les États partenaires, et les données, en particulier chiffrées, sur cette phase, insuffisamment développées. Pour dépasser ces contraintes, le projet CQFD s'est appuyé sur les principes dégagés par la Cour européenne des droits de l'homme, le Conseil consultatif des juges européens (Conseil de l'Europe) et des études comparées, diligentées en particulier par la Commission européenne, pour identifier des standards.

Un travail complémentaire auprès d'un cercle élargi d'États permettrait d'approfondir ces standards et indicateurs.

#### 1.3.1. Information et lisibilité de la décision de justice

L'information donnée au justiciable sur la décision de justice, la lisibilité et la clarté de cette décision, ainsi que sa précision dans la détermination des droits et obligations des parties, ou encore la clarté et la précision de la motivation<sup>12</sup>, doivent contribuer à la bonne intelligibilité de la décision pour les parties et, ainsi, à sa pleine exécution<sup>13</sup>. On soulignera également la garantie qu'elles apportent contre l'arbitraire (cf. avis n° 11 du Conseil consultatif des juges européens du Conseil de l'Europe, CCJE(208)5, §35). L'information et les explications fournies autant que ces qualités rédactionnelles favorisent en effet, l'accès égal et l'effectivité de la justice (une décision dont le contenu est explicité et clair étant de nature à favoriser son exécution).

Si le principe est entendu, l'assortir de standards qui permettraient d'évaluer ces qualités de clarté et de lisibilité de la décision est une entreprise délicate. La définition de standards rédactionnels communs paraît ainsi difficile, et sans doute peu pertinent au regard de la diversité des pratiques et des traditions juridiques, et des systèmes de justice. L'analyse de la clarté et de la lisibilité est en premier lieu qualitative<sup>14</sup>, et se prête mal à une réduction en standards communs. Dès lors, le projet CQFD a retenu des standards relatifs aux éléments essentiels de la décision de justice, en particulier l'indication précise et claire aux parties des voies et délais de recours, des droits et obligations des parties, de la motivation de la décision.

Plutôt que de chercher à mesurer la qualité rédactionnelle (peu réductibles en indicateurs), les standards de qualité viseraient en priorité à s'assurer que des dispositifs sont en place pour faciliter la lisibilité et la compréhension des jugements par les parties. Ainsi au titre des standards pourraient figurer : la communication ou la possibilité de disposer d'explications sur les obligations et droits attachés à la décision de justice, les délais et voies de recours ; une attention particulière et une aide spécifique devraient être notamment apportées aux justiciables non représentés par un avocat. D'autres éléments permettraient d'évaluer l'effort fourni par les systèmes de justice en faveur de la lisibilité des décisions de justice : l'existence de formations à la rédaction claire, l'existence de modèles-types à disposition du juge...

12 Cf. à cet égard, l'avis n° 11 du Conseil consultatif des juges européens (Conseil de l'Europe) sur « la qualité des décisions de justice », CCJE(2008)5 : « La motivation permet non seulement une meilleure compréhension et acceptation de la décision par le justiciable mais elle est surtout une garantie contre l'arbitraire. D'une part, elle oblige le juge à rencontrer les moyens de défense des parties et à préciser les éléments qui justifient sa décision et rendent celle-ci conforme à la loi et, d'autre part, elle permet une compréhension du fonctionnement de la justice par la société »

13 Cf. à cet égard, l'avis n° 13 du Conseil consultatif des juges européens (Conseil de l'Europe) sur le rôle des juges dans l'exécution des décisions judiciaires, CCJE(2010)2 final

14 Pour la France, on pourra se référer au rapport du Groupe de travail mis en place par le Conseil d'Etat, « Groupe de travail sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative », avril 2012 ; ainsi qu'au Rapport de la Commission de réflexion sur la réforme de la Cour de cassation, 2017, p. 129 et suivantes.

### 1.3.2. Exécution des décisions de justice

Une exécution effective et diligente, dans des délais prévisibles et raisonnables, de la décision de justice est essentielle à la qualité du système de justice. La Cour européenne a, ainsi, jugé que le droit d'accès à un tribunal « *serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un État contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie* » (**arrêt Hornsby c. Grèce, 19 mars 1997, §40**). Aux termes de sa jurisprudence, l'exécution d'un jugement ou d'un arrêt fait partie intégrante du procès au sens de l'article 6 §1 de la Convention<sup>15</sup>.

*Le projet CQFD n'a pas inclus de standards relatifs à l'exécution transfrontière des jugements au sein de l'Union européenne, qui supposait une étude complémentaire et spécifique, en particulier sur des exemples de contentieux types. Une telle analyse pourrait s'appuyer sur les conclusions de l'étude, cofinancée par l'Union européenne, sur l'application du règlement européen 1215/2012 du 12 décembre 2012 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (dit «Bruxelles I bis»). Cette étude conduite, sous l'égide de la Chambre européenne des huissiers de justice (CEHJ) et du Conseil des Notariats de l'Union européenne (CNUE), par les huissiers de justice et notaires des États membres suivants, Allemagne, Belgique, Espagne, France, Hongrie, Italie, Luxembourg, Pologne, Portugal, a été remise le 29 juin 2017.*

Le projet CQFD a notamment examiné les conditions qui, au prononcé du jugement, en favorisent l'exécution.

Plusieurs **standards** peuvent contribuer à une exécution effective, diligente et prévisible pour les parties :

- le délai d'exécution constitue un élément central de la qualité du système, contribuant à l'effectivité de la décision de justice. Pour apprécier la durée raisonnable d'une procédure, la Cour européenne considère l'ensemble des phases y compris celle de l'exécution. Un délai d'exécution excessif pouvant conduire la Cour à constater la violation de l'article 6§1 de la Convention<sup>16</sup> et de l'article 13 sur le droit à un recours effectif<sup>17</sup>. Ce standard relatif au délai est apprécié par la Cour à l'aune des quatre critères suivants, permettant d'apprécier si le délai est justifié ou injustifié dans l'affaire considérée : la complexité de l'affaire, l'enjeu du litige pour le requérant, le comportement de ce dernier, le comportement des autorités compétentes en matière d'exécution (juridictions, agents d'exécution). En effet, les retards d'exécution peuvent résulter du comportement des parties ou, le cas échéant, du manque de diligence des autorités compétentes<sup>18</sup> ; **une affaire complexe peut justifier des délais d'exécution d'une durée supérieure ; enfin, plus l'enjeu est sensible pour le requérant, plus les délais doivent être brefs.**

La réalisation de ce premier standard suppose une diligence dans la conduite de la procédure, laquelle se traduit en premier lieu par la notification à brève échéance de la décision rendue, celle-ci pourra être mesurée par le recensement **des délais de notification** (délais légaux, délais réels). Une communication fluide entre la juridiction et les agents d'exécution, la possibilité pour ces derniers de disposer d'outils de communication électronique, et d'effectuer des actes d'exécution par voie électronique peuvent **fluidifier la procédure et en faciliter la conduite, et influer positivement sur les délais**. Ces dispositifs doivent être conçus dans le respect des droits des parties<sup>19</sup>.

15 « La Cour rappelle que l'article 6 § 1 de la Convention exige que toutes les phases des procédures judiciaires tendant à vider des « contestations sur des droits et obligations de caractère civil » aboutissent dans un délai raisonnable, sans que l'on puisse excepter les phases postérieures aux décisions sur le fond (arrêt Robins c. Royaume-Uni du 23 septembre 1997, Recueil 1997-V, p. 1809, § 28). Ainsi, l'exécution d'un jugement ou arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit être considérée comme faisant partie intégrante du « procès » au sens de l'article 6 (arrêt Hornsby c. Grèce du 19 mars 1997, Recueil 1997-II, pp. 510–511, § 40) », (Estima Jorge c. Portugal, §§ 36–38).

16 Cf. sur ce point, le guide publié par la Cour européenne des droits de l'homme sur l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, Droit à un procès équitable (volet civil) (EN), 2013, §282 et suivants.

17 Cf. le Manuel sur l'accès à la justice (EN) établi par l'Agence européenne des droits fondamentaux et la Cour européenne des droits de l'homme, 2016, p. 143 et suivantes.

18 CEDH, 10 mai 2012, Frasila et Ciocirlan contre Roumanie, req. n°25329/03

19 Cf. Lignes Directrices de la CEPEJ pour une meilleure mise en œuvre de la recommandation existante du Conseil de l'Europe sur l'exécution (CEPEJ(2009)11REV2) (EN) : « Si l'on veut maintenir l'état de droit et faire en sorte que les justiciables aient confiance dans le système juridictionnel, les processus d'exécution doivent être effectifs et équitables. L'exécution des décisions de justice ne peut cependant avoir lieu que si le défendeur a les moyens ou la capacité de se conformer à la décision. L'exécution doit trouver un équilibre entre les besoins du demandeur et les droits du défendeur » (pour la traduction : "For the rule of law to be maintained and for court users to have confidence in the court system, there needs to be effective but fair enforcement processes. However, enforcement may only be achieved where the defendant has the means or ability to satisfy the judgment. Enforcement should strike a balance between the needs of the claimant and the rights of the defendant")

Au titre des indicateurs, il serait utile, compte tenu de l'absence de données au sein des États, que soient recensés les délais d'exécution des décisions de justice, incluant les délais moyens par type de contentieux en matière civile, administrative et commerciale. Une étude de cas en ce domaine est nécessaire pour permettre d'affiner les indicateurs, au regard du type d'affaires, des montants en jeu, incluant également l'exécution des décisions justice transfrontière dans le cadre du Règlement Bruxelles I bis en matière civile et commerciale. L'un des standards de qualité du système est **l'existence de dispositifs de suivi de l'exécution**, incluant des mécanismes à la disposition des parties mais aussi la collecte et la diffusion de données statistiques, réparties par type de contentieux en matière civile administrative et commerciale. Ces données permettent d'identifier d'éventuelles difficultés, et devraient être accompagnées d'analyses qualitatives lorsque de telles difficultés sont identifiées (inexécution, délais excessifs etc.).

Pour les parties, les délais d'exécution comme le coût de la procédure doivent être prévisibles ; les services d'exécution, lorsqu'ils doivent être saisis, doivent leur être d'un accès simple (accessibilité et niveau d'information sur le service, proximité). Les questionnaires de satisfaction pourraient inclure le niveau d'information des parties sur l'exécution et les services d'exécution. La question du coût de l'exécution n'a pas été expertisée dans le cadre du projet CQFD, car elle supposerait une analyse des différents systèmes (y compris les modalités de détermination des barèmes), toutefois, on peut souligner l'éligibilité de la phase d'exécution à l'aide juridictionnelle dans certains États partenaires (EE).

### 1.3.3. Suivi de la jurisprudence : appel, jurisprudence européenne

Le taux d'appel des décisions de première instance ne constituant pas, en soi, un critère de qualité de la justice, les partenaires ont préféré retenir l'existence de dispositifs d'analyse et de suivi par les tribunaux de première instance des suites en appel de leurs jugements. Une telle expérience a, en effet, été observée au tribunal administratif de Melun (FR). **L'existence** de ces dispositifs, la **diffusion à brève échéance des suites et motifs de réformation des jugements** constituent un instrument utile au sein du tribunal, en ce qu'il favorise la réflexion sur la qualité de la justice. Il en va de même pour la cassation.

L'existence de dispositifs de diffusion et d'analyse de la jurisprudence européenne (Cour européenne des droits de l'homme, Cour de justice de l'Union européenne) a également été retenue comme contribuant à la réflexion sur la qualité de la justice. Le rôle premier des juridictions nationales de gardiennes des droits de l'homme « *permettant une application pleine, effective et directe de la Convention – à la lumière de la jurisprudence de la Cour – dans leur ordre juridique interne, et ce, dans le respect du principe de subsidiarité* », a été encore réaffirmé par la Déclaration de Bruxelles du 27 mars 2015, et le plan d'action qui y est annexé. L'information et la formation des magistrats contribuent à la pleine réalisation de ce rôle, mais également, comme il a été vu plus haut, à la réflexion sur la qualité de la justice à la lumière des standards identifiés par la Cour européenne des droits de l'homme. Le projet CQFD n'a pas attaché d'indicateurs à ces standards, considérant que pour le suivi des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, il convenait d'attendre le bilan de la déclaration de Bruxelles et de son plan d'action dans les États les ayant signés. **Une évaluation est en effet attendue pour 2019, année au cours de laquelle la France assurera la présidence du comité des ministres du Conseil de l'Europe.**

### 1.3.4. Communication avec les médias

L'information du public sur la justice s'opère majoritairement au travers des médias (presse, télévision, réseaux sociaux). La qualité de la communication avec la presse et l'existence de juges ou personnels spécialement formés aux techniques de communication favorise la transparence et une meilleure connaissance de la justice par ses usagers, et les citoyens en général.

La **structuration de cette communication permet de garantir la clarté des messages et informations diffusées, elle permet d'offrir aux médias un point d'entrée identifié**. Cette structuration s'est concrétisée dans les États partenaires par la désignation de magistrats ou personnels de justice spécialement habilités et formés à communiquer avec la presse. Ce schéma correspond d'ailleurs aux standards identifiés par la Commission européenne dans son tableau de bord de la justice (cf. édition 2017, EU Justice

Scoreboard), pour l'explication des décisions de justice. Le projet CQFD envisage le schéma plus largement, les magistrats ou personnels affectés à la communication pouvant fournir d'autres informations en particulier sur le fonctionnement de la justice, le métier du juge ou des personnels de justice, par exemple. Ces standards européens incluent, par ailleurs, l'existence de lignes directrices établies pour les juges en matière de communication avec les médias.

Ont été attachés à ces standards une série d'indicateurs :

- Nombre de magistrats et personnels de justice spécialement habilités à communiquer avec les médias, leur implantation territoriale, permet de s'assurer de la densité du réseau, et ainsi de sa **capacité à traiter et analyser les demandes des médias, et de pouvoir y répondre** ; l'existence d'une assistance dédiée (boîtes à outils, lignes directrices, formations ad hoc, conseils par les autorités en charge de la stratégie globale de communication, etc.) constitue un standard complémentaire pour renforcer cette capacité à traiter et répondre aux demandes ;
- Concernant la formation à la communication, pour ces magistrats et personnels de justice spécialement habilités : % de magistrats et personnels formés, le volume des formations initiale et continue dont ils bénéficient, l'étendue des thématiques de formation (communication sur différents supports médiatiques, formation à la communication de crise etc.), ainsi que l'existence de formations préalables à la nomination en qualité de communicant, permettent de renforcer la **professionnalisation** de ces fonctions ;
- L'existence de formations offertes aux magistrats et personnels de justice en général, % de ces magistrats et personnels formés, volume des formations.

# TABLEAU DE BORD DE LA QUALITÉ DE LA JUSTICE – PROJET CQFD

PARCOURS DU JUSTICIFIABLE	CHAMPS	OBJECTIF À ATTEINDRE	USAGERS CIBLES	FOURNISSEURS DU SERVICE	INSTRUMENTS EXISTANTS	STANDARDS DE QUALITÉ	INDICATEURS
EN AMONT DU PROCÈS	ACCÈS À L'INFORMATION JURIDIQUE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adéquation</li> <li>- Simplicité</li> <li>- Accessibilité</li> <li>- Information ciblée</li> </ul>	<p>Citoyens PME Incluant les catégories spécifiques d'usagers, catégories spécifiques de la population</p>	<p>Administrations publiques (ex. Ministère de la justice), acteurs judiciaires et société civile  Administrations ou institutions publiques  Juridictions</p>	<p><b>Sites internet dédiés</b> (FR, EE, SI, PT), peuvent comprendre : - des formulaires automatiques (FR, EE, PT) ; - des simulateurs (FR)  Documents et supports d'information (SI, FR)  Outils interactifs questions/réponses (EE, FR, SI)</p>	<p><b>Standards relatifs à l'outil :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Correspondance avec les besoins des usagers (Evaluation et prise en compte des besoins des usagers)</li> <li>- Utilisation facile (moteurs de recherche intuitifs)</li> <li>- Gratuité</li> <li>- Anonymat</li> </ul> <p><b>Standards relatifs à l'information fournie :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Information fiable</li> <li>- Information à jour</li> <li>- Information cohérente au sein du site dédié et entre les sites publics existants</li> <li>- Information adaptée aux besoins notamment des catégories spécifiques d'usagers</li> </ul> <p><b>Déclinaison de ces deux types de standards aux niveaux national et local (juridictions)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Existence d'une <b>diffusion multicanaux</b> (page internet, vidéos, écrans interactifs au sein des juridictions, brochures papier etc.)</li> <li>- Existence de <b>différents niveaux de détail et d'approfondissement de l'information</b> fournie (images et animations, tableaux, explications écrites détaillées)</li> </ul>	<p><b>Niveau de satisfaction</b> des utilisateurs sur l'accessibilité, la simplicité, et la correspondance de l'information à leurs besoins (évaluation au moyen de questionnaires) (analyse de la variation de la satisfaction de l'utilisateur)</p> <p><b>Contrôle de la cohérence</b> interne des informations fournies (<b>régularité et mesures de correction</b>) sur différents sites publics, et au sein de chaque site sur les différentes pages</p> <p>Régularité de l'analyse et de la <b>validation des données diffusées</b> (systématiquement, régulièrement, analyse aléatoire)</p> <p>Nombre de <b>postes à consultation gratuite</b> dans les lieux publics, et types de lieux publics où cette consultation publique est possible</p> <p><b>Niveau de satisfaction</b> des utilisateurs sur l'accessibilité, la simplicité, et la correspondance de l'information à leurs besoins (évaluation au moyen de questionnaires) (analyse de la variation de la satisfaction de l'utilisateur)</p> <p><b>Niveau de diffusion</b> des outils dans des lieux adaptés aux différents publics (écoles, centres d'information, lieux associatifs etc.)</p>

PARCOURS DU JUSTICIFIABLE	CHAMPS	OBJECTIF À ATTEINDRE	USAGERS CIBLES	FOURNISSEURS DU SERVICE	INSTRUMENTS EXISTANTS	STANDARDS DE QUALITÉ	INDICATEURS
EN AMONT DU PROCÈS	ACCÈS À L'INFORMATION JURIDIQUE					<ul style="list-style-type: none"> <li>Outils dédiés à différentes <b>catégories de population</b>, notamment les populations les plus vulnérables (étrangers, personnes handicapées, enfants etc.)</li> <li>Possibilité d'adresser des questions et d'obtenir des <b>réponses personnalisées</b></li> <li>Dispositif <b>gratuit et anonymisé</b></li> </ul>	<p>% des lieux publics (mairies, centres d'information, services sociaux, etc.) mettant à disposition des usagers les documents d'information</p> <p>Nombre de <b>questions adressées ayant fait l'objet d'une réponse</b></p> <p><b>Délais</b> pour obtenir une réponse à une question</p> <p>Pour les <b>FAQ : fréquence de l'actualisation</b> de l'information disponible</p>
	ACCÈS À L'INFORMATION SUR L'ORGANISATION DE LA JUSTICE ET LES JURIDICTIONS INDIVIDUELLES	<ul style="list-style-type: none"> <li>Simplicité</li> <li>Accessibilité</li> <li>Transparence du fonctionnement des juridictions</li> </ul>	Tout public PME	Administrations ou institutions publiques  Juridictions	Sites internet dédiés (FR, PT)  Supports d'information	Standards relatifs aux outils : <ul style="list-style-type: none"> <li>Maniabilité, utilisation facile (cf. standards relatifs sites web ci-dessus)</li> <li>Gratuité pour les utilisateurs</li> <li>Disponibilité de l'information sous divers formats adaptés aux différents besoins d'information du public (par ex. visuels, animations, explications écrites détaillées, cartes interactives)</li> </ul> Standards relatifs à l'information fournie : <ul style="list-style-type: none"> <li>Information fiable</li> <li>Information à jour</li> <li>Information cohérente au sein du site dédié et entre les sites publics existants</li> <li>Information adaptée aux besoins notamment des catégories spécifiques d'usagers</li> <li>Information individualisée pour chaque juridiction</li> </ul>	Pour l'ensemble de ces outils et standards : <ul style="list-style-type: none"> <li>Niveau de satisfaction des utilisateurs sur l'accessibilité, la simplicité, et la correspondance de l'information à leurs besoins (évaluation au moyen de questionnaires) (analyse de la variation de la satisfaction de l'utilisateur)</li> <li>Contrôle de la cohérence interne des informations fournies (régularité et mesures de correction) sur différents sites publics, et au sein de chaque site sur les différentes pages</li> <li>Régularité de l'analyse et de la validation des données diffusées (systématiquement, régulièrement, analyse aléatoire)</li> <li>Les indicateurs ci-dessus peuvent être déclinés au niveau local</li> </ul>
EN AMONT DU PROCÈS							



PARCOURS DU JUSTICIER	CHAMPS	OBJECTIF À ATTEINDRE	USAGERS CIBLES	FURNISSEURS DU SERVICE	INSTRUMENTS EXISTANTS	STANDARDS DE QUALITÉ	INDICATEURS
EN AMONT DU PROCÈS	ACCÈS À DES SERVICES JURIDIQUES	- Adéquation - Simplicité - Accessibilité	Tout public Publics cibles PME	Administrations ou institutions publiques nationales Juridictions Avocats Société civile	Consultations juridiques ou information juridique personnalisée (par ex. points d'accès au droit, FR ; éligibilité à l'aide juridictionnelle des consultations, PT)	<p><b>Proximité</b></p> <p><b>Personnalisation</b></p> <p><b>Gratuité</b></p> <p><b>Confidentialité</b></p> <p><b>Professionnalisme et spécialisation</b></p> <p><b>Assistance spécifique</b> pour les publics cibles et en particulier vulnérables (personnes handicapées, mineurs etc.)</p> <p><b>Evaluation régulière</b> par les parties prenantes du service délivré</p> <p><b>Evaluation</b> au travers d'enquêtes de satisfaction des usagers</p>	<p><b>Nombre de lieux</b> où bénéficier d'une consultation juridique personnalisée :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>implantation sur le territoire national,</b></li> <li>- <b>nombre de rendez-vous par lieu,</b> comparé au nombre de demandes</li> <li>- <b>délai</b> pour obtenir un rendez-vous</li> </ul> <p><b>Nombre de professionnels</b> délivrant ces consultations ou informations juridiques</p> <p><b>Profil</b> (spécialisation) et <b>formation</b> de ces professionnels</p> <p><b>Régularité de l'évaluation du service rendu</b> dans les lieux par ses acteurs (ponctuelles, à intervalle fixe)</p> <p><b>Niveau de satisfaction des usagers et variation</b> de la satisfaction dans le temps (accessibilité, adéquation aux besoins)</p>

PARCOURS DU JUSTICIAIRE	CHAMPS	OBJECTIF À ATTEINDRE	USAGERS CIBLES	FOURNISSEURS DU SERVICE	INSTRUMENTS EXISTANTS	STANDARDS DE QUALITÉ	INDICATEURS
EN AMONT DU PROCÈS	ACCÈS À DES PROCÉDURES PRECONTENTIEUSES	Résolution amiable des litiges	Tout public	Administrations ou institutions publiques Médiateurs, conciliateurs etc. <sup>1</sup>	Modes alternatifs de règlement des différends (EE, FR, IT, PT, SI)  Cas de recours obligatoire aux modes alternatifs de règlement des différends (FR, IT, SI) <sup>2</sup>  <i>Cf. aussi cas de modes alternatifs suggérés (EE, PT, SI) ou ordonnés par le juge (FR, IT), dans le cadre d'une affaire en cours</i>  Mémoires sur les modes alternatifs de règlement des différends entre les juridictions, les avocats et les ONG	<p><b>Incitation et promotion des modes alternatifs de règlement des différends</b></p> <p><b>Gratuité ou coût raisonnable</b></p> <p><b>Confidentialité</b></p> <p><b>Professionnalisation des médiateurs</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conditions pour accéder à la profession</li> <li>- Agrément, liste</li> <li>- Socle de qualification etc.</li> </ul> <p><b>Evaluation et analyse</b></p> <p>des cas de non recours et des résultats du recours aux modes alternatifs</p>	<p><b>% de médiations fructueuses / infructueuses</b> et répartition par type de contentieux (en matière civile, administrative et commerciale)</p> <p>Le cas échéant, <b>nombre de médiations</b> ordonnées ou suggérées par le <b>juge</b>, et leur répartition par type de contentieux</p> <p><b>Régularité de l'évaluation professionnelle des médiateurs et conciliateurs</b></p> <p>Nombre de cas éligibles dans lesquels il n'est pas recouru aux modes alternatifs (parmi les cas où le mode alternatif n'est pas obligatoire)</p> <p>% de cas où le mode alternatif a abouti à la résolution par rapport à ceux où il n'a pas abouti</p>

<sup>1</sup> Est utilisé ici le terme de « médiation » et de « conciliation » recouvrent des réalités très différentes d'un Etat européen à l'autre.

<sup>2</sup> Sur les cas de recours obligatoires et préalables à la médiation et les principes posés par la Cour de justice de l'Union européenne, on se référera à la décision de la Cour Affaires jointes C-317/08 à C-320/08 Rosalba Alassini e.a. contre Telecom Italia SpA e.a., 18 mars 2010 : « Les principes d'équivalence et d'effectivité ainsi que le principe de protection juridictionnelle effective ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui impose (...) la mise en œuvre préalable d'une procédure de conciliation extrajudiciaire lorsque cette procédure n'aboutit pas à une décision contraignante pour les parties, n'entraîne pas de retard substantiel pour l'introduction d'un recours juridictionnel, suspend la prescription des droits concernés et ne génère pas de frais, ou des frais peu importants, pour les parties, pour autant toutefois que la voie électronique ne constitue pas l'unique moyen d'accès à ladite procédure de conciliation et que des mesures provisoires sont envisageables dans les cas exceptionnels où l'urgence de la situation l'impose ».

PARCOURS DU JUSTICIFIABLE	CHAMPS	OBJECTIF À ATTEINDRE	USAGERS CIBLES	FOURNISSEURS DU SERVICE	INSTRUMENTS EXISTANTS	STANDARDS DE QUALITÉ	INDICATEURS
EN AMONT DU PROCÈS	ACCÈS À LA JUSTICE (AIDE JURIDICTIONNELLE, FRAIS DE JUSTICE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Égalité</li> <li>- Simplicité et accessibilité</li> <li>- Proximité</li> <li>- Individualisation</li> </ul>	<p>Tous publics</p> <p>Usagers de la justice (parties et avocats)</p>	<p>Juridictions</p> <p>Barreau</p> <p>Communes</p>	<p><b>Aide juridictionnelle</b> (EE, FR, IT, PT, SI)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- outils de simulation de l'éligibilité à l'aide juridictionnelle (FR)</li> <li>- aide juridictionnelle d'urgence ou pour certaines catégories spécifiques de justiciables (personnes en grand besoin, ou danger, mineurs, victimes) (FR)</li> <li>- Interconnexion avec d'autres administrations pour extraire les données utiles à l'examen de la demande</li> <li>- Test de bien-fondé de l'affaire et des moyens du justiciables (EE, FR)</li> </ul> <p><b>Exemption des frais de justice (SI)</b></p>	<p><b>Prévisibilité</b> de l'éligibilité à l'aide juridictionnelle :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- critères d'éligibilité inscrits dans la loi</li> </ul> <p><b>Délivrance de l'aide dans délais compatibles avec le procès et connus par avance</b></p> <p><b>Simplicité de la procédure :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Accessibilité des formulaires de demande</li> <li>- Formulation dans un langage simple</li> <li>- Limitation du nombre de pièces et documents à fournir</li> </ul> <p><b>Niveau d'aide juridictionnelle</b> correspondant à la réalité du coût du procès et selon les moyens du justiciable</p> <p><b>Existence d'une procédure d'aide juridictionnelle d'urgence</b> (personnes en grand besoin ou en danger)</p>	<p>Existence d'<b>outils de simulation</b> de l'éligibilité à l'aide juridictionnelle (en ligne ou au guichet)</p> <p><b>Délais moyens d'attribution</b> de l'aide juridictionnelle / répartition par affaire / le cas échéant au regard de délais fixés par la loi</p> <p><b>Ecart entre le délai d'attribution de l'aide et les échéances du procès</b></p> <p>Nombre de demandes acceptées au regard du nombre total de demandés :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- en incluant les cas d'aide juridictionnelle totale, aide juridictionnelle partielle – et le taux couvert par l'aide juridictionnelle partielle ;</li> <li>- et la répartition par type de contentieux en matière civile, administrative, commerciale</li> </ul> <p><b>Existence de dispositifs d'évaluation</b> régulière de la simplicité de la procédure d'attribution et de son accessibilité au justiciable</p> <p>Existence de dispositif <b>d'évaluation régulière de l'adéquation de l'aide juridictionnelle à l'évolution des besoins</b> (réformes procédurales, évolution des frais de justice, coût de l'avocat, évolution du niveau de vie etc.)</p> <p><i>A noter – Indicateur de la Commission européenne :</i>  <i>éligibilité à l'aide juridictionnelle au regard des moyens du justiciable et seuil de pauvreté</i></p>

PARCOURS DU JUSTICIFIABLE	CHAMPS	OBJECTIF À ATTEINDRE	USAGERS CIBLES	FOURNISSEURS DU SERVICE	INSTRUMENTS EXISTANTS	STANDARDS DE QUALITÉ	INDICATEURS
AU COURS DU PROCÈS	ACCÈS ET ORGANISATION DE LA JUSTICE (CARTE JUDICIAIRE, RÉPARTITION DES CONTENTIEUX)	- Accessibilité - Lisibilité - Adéquation aux besoins	Tous publics	Administrations et institutions publiques  Juridictions	<p><b>Réformes de la carte judiciaire et de la répartition des contentieux :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- révision de la structuration de la carte ;</li> <li>- simplification de la structuration du contentieux en lien avec l'organisation des tribunaux</li> </ul> <p><b>Appui des nouvelles technologies pour la dématérialisation et simplification des procédures</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- dépôt et traitement des requêtes en ligne (cf. ci-dessous, communication électronique avec les parties) ;</li> <li>- visioconférence</li> </ul>	<p><b>Mutualisation et amélioration de la gestion des moyens</b> tout en garantissant la haute qualité du service rendu</p> <p><b>Mise en perspective de la structuration de la carte judiciaire avec de multiples facteurs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- évolutions et situation démographiques (population, densité...)</li> <li>- évolutions et situation socio-économiques (profil des justiciables)</li> <li>- structuration territoriale de l'Etat, géographique, topographie</li> </ul> <p><b>Structuration du contentieux :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- lisibilité de la répartition du contentieux</li> <li>- adéquation de l'organisation judiciaire au besoin de spécialisation de certains contentieux</li> </ul> <p>Accessibilité de l'information sur la carte judiciaire et le tribunal compétent (cf. ci-dessus accès à l'information sur l'organisation de la justice)</p>	<p><b>Régularité de l'évaluation de l'adéquation de la carte judiciaire</b> aux évolutions de la situation démographique, socio-économiques</p> <p><b>Mise en place, suivi et évaluation des mesures et dispositifs d'accompagnement pour les personnes les plus éloignées</b> (cf. nouvelles technologies, audiences foraines etc.)</p> <p><b>Existence de stratégie ou plans d'action</b> en faveur de l'accessibilité</p> <p>Evaluation régulière des <b>besoins de simplification des procédures</b></p>

PARCOURS DU JUSTICIAIRE	CHAMPS	OBJECTIF À ATTEINDRE	USAGERS CIBLES	FOURNISSEURS DU SERVICE	INSTRUMENTS EXISTANTS	STANDARDS DE QUALITE	INDICATEURS
<p><b>AU COURS DU PROCÈS</b></p> <p><b>ACCÈS À LA JURIDICTION (ACCUEIL)</b></p>	<p>- Simplicité</p> <p>- Services adaptés aux besoins</p>	<p>Tout public, plus spécifiquement les parties et les professionnels (avocats etc.)</p>	<p>Accueils spécifiques et centralisés au sein des juridictions (FR, IT)<sup>3</sup> (PT : projets pilotes) (« one stop shop »)</p> <p>Bornes informatiques pour orienter vers un guichet dédié en fonction de la demande de l'utilisateur (IT)</p>	<p><b>Qualification (spécialisation et polyvalence) des personnels d'accueil</b></p> <p><b>Performance des outils à disposition pour :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- accéder aux informations de la juridiction (inter-connectivité des applications informatiques de l'accueil et la juridiction)</li> <li>- délivrer des documents, et accomplir des actes de procédure</li> </ul> <p><b>Services personnalisés pour répondre aux besoins de l'utilisateur :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- orientation de l'utilisateur</li> <li>- mais aussi possibilité d'accomplir des actes de procédure</li> </ul> <p><b>Gratuité</b></p> <p><b>Confidentialité</b></p> <p>Services interactifs</p> <p><b>Disponibilité horaire</b> du service selon les besoins des usagers</p> <p><b>Evaluation du service rendu</b></p> <p><b>Détection précoce de nouveaux besoins des usagers</b></p>	<p><b>Existence de formations dédiées aux personnels d'accueil</b> (volume de ces formations, formations préalables à la prise de fonction, formations continues etc.)</p> <p><b>Profil expert</b> des personnels d'accueil (polyvalence, connaissances juridiques et procédurales approfondies)</p> <p><b>Régularité de l'évaluation professionnelle des personnels d'accueil</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Existence d'une évaluation sur la spécificité de leur fonction</li> </ul> <p><b>Niveau de satisfaction des usagers</b> (régularité des enquêtes mystères et des enquêtes de satisfaction)</p> <p><b>Temps moyen d'attente</b></p> <p><b>Nombre de personnes accueillies</b></p> <p><b>Nombre d'actes de procédure accomplis et de documents délivrés (certificats par ex.)</b></p>		

<sup>3</sup> Ces services d'accueil répondent à une configuration différente dans les plus petites juridictions par rapport à celles qui accueillent, quotidiennement, un nombre de personnes conséquent (plusieurs centaines, ou plusieurs milliers au Tribunal de Milan).

PARCOURS DU JUSTICIFIABLE	CHAMPS	OBJECTIF À ATTEINDRE	USAGERS CIBLES	FOURNISSEURS DU SERVICE	INSTRUMENTS EXISTANTS	STANDARDS DE QUALITÉ	INDICATEURS
AU COURS DU PROCÈS	ACCÈS À LA JURIDICTION (SIGNALÉTIQUE ET ACCESSIBILITÉ À TOUT PUBLIC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Clarté</li> <li>- Simplicité</li> <li>- Adéquation</li> <li>- Accessibilité</li> <li>- Egalité</li> </ul>	Tout public et publics spécifiques	Administrations publiques (nationales et locales)  Juridictions	Signalétique au sein et à l'extérieur des juridictions  Tableau électronique d'affichage des audiences (EE, PT)  <b>Accessibilité des bâtiments pour les publics spécifiques</b> (personnes handicapées notamment) <sup>4</sup>	<b>Existence d'une telle signalétique</b>  Niveau de <b>standardisation de la signalétique</b> (par ex. existence de chartes d'accueil communes à l'ensemble des juridictions)  <b>Clarté</b> de la signalétique proposée <sup>5</sup>  Maintenance et mise à jour en temps réel des <b>tableaux d'affichage des audiences</b>  <b>Accès et installations adaptés aux différents publics</b>	<b>Niveau de satisfaction des usagers</b> (à mesurer dans les enquêtes de satisfaction des usagers)  <b>Régularité de l'évaluation</b> de l'adaptation des dispositifs aux besoins des usagers  Maintenance et régularité de mise à jour des dispositifs d'affichage interactifs  Existence d'un plan d'action pour l'accessibilité des bâtiments publics et évaluation de leur mise en œuvre  <b>Evaluation régulière de la facilité d'accès</b> aux publics spécifiques, et niveau de satisfaction des usagers  <b>Taux d'aménagement des lieux de justice, et évolution de ce taux,</b> pour les différentes catégories de handicap

4 On se référera à cet égard à l'article 9 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, et son article 13 relatif à l'accès à la justice, les États devant garantir un accès effectif des personnes handicapées, sur la base de l'égalité avec les autres : ce principe couvre également les aménagements procéduraux afin de faciliter leur participation effective, directe ou indirecte, à la procédure.

5 On notera que la check-list de la CEPEJ pour la promotion de la qualité de la justice et des tribunaux de 2008 proposait un tel standard en matière de signalétique interne aux juridictions : III.3. « 10. Existe-t-il une signalétique claire pour guider les visiteurs dans les bâtiments du tribunal ? »

PARCOURS DU JUSTICIFIABLE	CHAMPS	OBJECTIF À ATTEINDRE	USAGERS CIBLES	FOURNISSEURS DU SERVICE	INSTRUMENTS EXISTANTS	STANDARDS DE QUALITÉ	INDICATEURS
AU COURS DU PROCÈS	COMMUNICATION AVEC LES PARTIES (FORMALITÉS ÉLECTRONIQUES <sup>6</sup> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Simplicité</li> <li>- Accessibilité</li> <li>- Fluidité et sécurisation des échanges</li> </ul>	<p>Justiciable</p> <p>Avocat</p>	<p>Administrations publiques</p> <p>Juridictions</p> <p>Prestataires privés</p>	<p>Dépôt de la requête en ligne et échanges de pièces</p> <p>Communication avec les avocats uniquement (FR, IT, PT)</p> <p>Communication avec les requérants non représentés (EE)</p> <p>E-communication obligatoire pour les professionnels (EE, justice administrative FR)</p> <p>Gestion dématérialisée des requêtes, des mémoires et actes de procédure (justice administrative FR, EE)</p>	<p><b>Maniabilité</b> de l'instrument de communication électronique</p> <p><b>Spécifications techniques</b> du système :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>capacité</b> technique, de stockage, pour la gestion et l'archivage des pièces ;</li> <li>- <b>haut niveau de sécurité</b> (archivage sécurisé, cryptage des échanges, signature électronique etc.)</li> <li>- <b>interopérabilité des systèmes et interfaces</b> utilisés par les acteurs de la justice (juridiction, avocat, administrations), et avec les systèmes privés quand communication directe avec les parties</li> </ul> <p><b>Taux de couverture des procédures</b> (toutes procédures, certaines procédures), <b>taux de couverture des actes de procédure</b> (communication des pièces, notifications etc.)</p> <p><b>Gratuité</b></p> <p><b>Maintenance du système :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mise place d'équipes dédiées au sein des juridictions</li> <li>- ou externalisation du service (administration centrale, voire secteur privé)</li> <li>- Hotline pour les utilisateurs</li> </ul>	<p><b>Recensement des cas de saisines obligatoires et non obligatoires par voie électronique en matière civile administrative et commerciale</b></p> <p>Dans les cas où la saisine par voie électronique n'est pas obligatoire :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>nombre de procédures remplies électroniquement // non électroniquement, réparti par type de contentieux civil, administratif ou commercial</b></li> </ul> <p><b>Types d'actes pouvant être accomplis électroniquement</b> (dépôt requête, communication des pièces, notifications)</p> <p>Taux de formation des magistrats et personnels de justice aux outils électroniques</p> <p>Existence d'une hotline pour les parties en cas de défaillance du système</p> <p><b>Evaluation régulière du niveau de satisfaction</b> des usagers (professionnels et particuliers)</p> <p>Réévaluation régulière de la capacité du système à traiter les documents, en matière de capacité de stockage, en matière de sécurité. Suivie des mesures correctives aux défauts constatés</p>

<sup>6</sup> On se référera aux études de la CEPEJ et de la Commission européenne sur les nouvelles technologies

PARCOURS DU JUSTICIFIABLE	CHAMPS	OBJECTIF À ATTEINDRE	USAGERS CIBLES	FOURNISSEURS DU SERVICE	INSTRUMENTS EXISTANTS	STANDARDS DE QUALITÉ	INDICATEURS
AU COURS DU PROCÈS	ACCÈS ET COMMUNICATION DE L'INFORMATION SUR L'AFFAIRE INDIVIDUELLE (DÉLAIS DE PROCÉDURE)	- Fiabilité - Actualisation - Accessibilité de l'information - Prévisibilité	Parties	Juridictions (juges ou personnels de justice)	<p><b>Standards de durée de l'affaire et des étapes de la procédure (SI) ou durée moyenne des procédures (EE)</b></p> <p><b>Communication des délais pour les étapes de procédure</b> (IT, notification par voie électronique ou orale)</p> <p><b>Echange coordonné entre les parties et les juridictions sur les étapes de la procédure</b> – dates et délais de présentation des documents et preuves, partage du temps d'audience etc. (EE) ; calendrier de procédure en matière civile (FR)</p> <p><b>Suivi en ligne de l'état de la procédure (FR)</b></p> <p><b>Communication sur les retards de procédure</b> (IT, EE) (SI, possibilité d'une motion pour ordonner des mesures)</p>	<p>Communication ou mise à disposition d'une information sur les <b>délais prévisibles de la procédure</b></p> <p>Communication et mise à disposition d'une information (si possible en ligne) sur <b>le calendrier de la procédure</b></p> <p><b>Haut niveau de fiabilité</b> de l'information sur les délais :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Information à jour</li> <li>- et fondée sur les données de la cour ou nationales en matière de durée moyenne ou de standards de durée de la procédure</li> </ul> <p>Mise à disposition de <b>données sur les durées moyennes des procédures</b> par type de contentieux en matière civile, administrative, commerciale</p>	<p><b>Caractère systématique des durées de la communication du calendrier de la procédure, et des retards</b></p> <p><b>Proportion d'affaires</b> dans lesquelles les <b>parties sont informées du calendrier, des délais, des éventuels retards (par type de contentieux)</b></p> <p>Comparaison <b>des durées communiquées par rapport aux durées effectives</b> de la procédure :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- % <b>d'affaires dans lesquelles la durée constatée ne correspond pas à la durée prédite</b> (annoncée, standard, moyenne)</li> <li>- <b>taux d'écart</b> entre la durée prédite et la durée effective</li> </ul> <p><b>Nombre de requêtes en matière de délais excessifs</b> (ou dépassement des délais annoncés le cas échéant) de la procédure, <b>comparé au nombre total de affaires pendantes</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- proportion des requêtes ayant abouti à un constat de délai excessif, au regard du nombre total de requêtes (incluant les requêtes irrecevables)</li> <li>- existence d'une évaluation qualitative des retards (examen des raisons sous-jacentes aux délais)</li> </ul>



PARCOURS DU JUSTICIFIABLE	CHAMPS	OBJECTIF À ATTEINDRE	USAGERS CIBLES	FOURNISSEURS DU SERVICE	INSTRUMENTS EXISTANTS	STANDARDS DE QUALITÉ	INDICATEURS
AU COURS DU PROCÈS	ORGANISATION INTERNE ET FONCTIONNEMENT DE LA JURIDICTION (PILOTAGE DE SON ACTIVITÉ PAR LE JUGE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Attribution et suivi des affaires en cours</li> <li>- Assistance au juge (accès dématérialisé et facilité au dossier de procédure)</li> <li>- Organisation optimale de son travail par le juge</li> </ul>	Juges	<p>Juridictions</p> <p>Administrations et institutions publiques (soutien et fourniture d'instruments IT)</p>	<p><b>Nouvelles technologies :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bureau virtuel du juge : plateforme de travail personnalisable (EE, IT, PT), accès aux pièces et à la procédure (EE, IT, PT ; FR justice administrative et 2019 tribunaux d'instance et prud'hommes)</li> <li>- Accès à des modèles types de décision (EE, IT)</li> <li>- Outils pour planifier le travail et la gestion de l'affaire</li> <li>- Notifications sur les affaires en cours et dispositifs d'alerte sur les délais (EE, IT, PT)</li> <li>- Attribution électronique des dossiers (EE, PT)</li> <li>- Attribution d'une note de complexité à chaque affaire (EE – critère de complexité décidés localement ; à venir IT)</li> </ul>	<p>Existence de plateformes de travail personnalisables, sécurisées</p> <p>Accès dématérialisé à l'ensemble du dossier de la procédure</p> <p>Notifications dématérialisées</p> <p>Attribution des affaires et répartition de la charge de travail</p>	<p><b>Fonctionnalités disponibles :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- suivi par le juge de ses affaires en cours (accès au rôle des audiences)</li> <li>- accès aux pièces de la procédure</li> <li>- visualisation des délais et mécanismes d'alerte automatisés, sur les délais notamment</li> <li>- signature électronique des documents et actes</li> <li>- accès à des modèles de décision (ou d'actes, y compris pour les personnels de justice)</li> <li>- accès à la jurisprudence</li> <li>- accès à ses données individuelles d'activité</li> </ul> <p><b>Réévaluation régulière du système informatique</b> (capacité du système à traiter les documents, capacité de stockage, enrichissement des fonctionnalités, sécurité du système)</p> <p><b>Suivre de mesures correctives aux défauts constatés.</b></p> <p><b>Correction automatisée des failles de sécurité</b></p> <p>Taux de formation des magistrats et personnels de justice aux outils électroniques</p> <p>Existence d'une hotline et d'une équipe de maintenance en cas de défaillance du système</p>

PARCOURS DU JUSTICIFIABLE	CHAMPS	OBJECTIF À ATTEINDRE	USAGERS CIBLES	FOURNISSEURS DU SERVICE	INSTRUMENTS EXISTANTS	STANDARDS DE QUALITÉ	INDICATEURS
AU COURS DU PROCÈS	ORGANISATION INTERNE ET FONCTIONNEMENT DE LA JURIDICTION (ASSISTANCE AU JUGE)	- Soutien au juge - Assistance spécialisée et experte	Juridictions Juges	Administrations et institutions publiques Juridictions Ecoles de formation des personnels de justice	Equipe juridique autour du juge (greffiers, juristes-assistants...) (EE, IT, FR)	Haut niveau d'expertise et de spécialisation des assistants juridiques Affectation en fonction de leur domaine d'expertise et de spécialisation Haut niveau de qualification des personnels de justice	<p><b>Nombre d'assistants juridiques par juge</b></p> <p><b>Profil des assistants juridiques</b> (niveau de spécialisation)</p> <p><b>Diversité des spécialités</b> parmi les assistants, selon les types de contentieux</p> <p><b>Taux d'affectation des assistants juridiques</b> en fonction de leur domaine d'expertise et de spécialisation</p> <p><b>Dispositif et niveau de spécialisation de la formation des personnels de justice :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- existence d'une formation initiale et continue ;</li> <li>- existence de formations dédiées pour certaines fonctions (cf. développements ci-dessus sur l'accueil centralisé du justiciable)</li> </ul>

PARCOURS DU JUSTICIFIABLE	CHAMPS	OBJECTIF À ATTEINDRE	USAGERS CIBLES	FOURNISSEURS DU SERVICE	INSTRUMENTS EXISTANTS	STANDARDS DE QUALITÉ	INDICATEURS
AU COURS DU PROCÈS	ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT INTERNE DE LA JURIDICTION  (PILOTAGE INTERNE DE LA QUALITÉ DE LA JURIDICTION)	Identification et correction d'éventuels défauts de qualité	Chefs de cour ou de juridiction  Magistrats et personnels de la juridiction  Acteurs et partenaires locaux de la justice		Stratégies ou plans d'action de la qualité de la juridiction (EE, FR PT, SI)  Outils d'autoévaluation de la qualité  Recueil des données d'activité aux fins de pilotage de la qualité	Existence de stratégies et plans d'actions, nationaux et locaux, en matière de qualité de la justice : - définition de priorités (annuelles/pluriannuelles) en matière de qualité - mécanismes de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des objectifs (par ex. comités, tableaux de bord, personnels référents au sein de la juridiction et du ministère de la justice) - définition d'indicateurs de suivi de réalisation des objectifs et priorités - priorisation des mesures à prendre et calendrier de mise en œuvre	Régularité dans l'établissement de la stratégie et des plans d'action en matière de qualité de la justice : - au niveau national - au niveau local  Régularité de l'évaluation et du suivi de la mise en œuvre des objectifs, au travers d'indicateurs de suivi de la réalisation des objectifs  Taux de réalisation des objectifs et actions (notamment prioritaires) dans les délais fixés  La révision régulière des documents stratégiques en fonction des résultats du suivi  Niveau de satisfaction des usagers et acteurs de la justice (mise en place d'enquêtes régulières)

PARCOURS DU JUSTICIFIABLE	CHAMPS	OBJECTIF À ATTEINDRE	USAGERS CIBLES	FOURNISSEURS DU SERVICE	INSTRUMENTS EXISTANTS	STANDARDS DE QUALITÉ	INDICATEURS
AU COURS DU PROCÈS	ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT INTERNE DE LA JURIDICTION (PILOTAGE INTERNE DE LA QUALITÉ DE LA JURIDICTION)	Identification et correction d'éventuels défauts de qualité	Chefs de cour ou de juridiction Magistrats et personnels de la juridiction Acteurs et partenaires locaux de la justice		Standards de durée pour les juridictions individuelles Publication des délais standards Utilisation des standards de durée pour la gestion du flux d'affaires Durées annoncées dans les affaires individuelles Suivi des délais - mécanismes d'alerte, y compris automatiques, sur les délais, à l'usage du juge, du président de juridiction ou de chambre Partenariats avec les acteurs et partenaires locaux de la justice (FR)	Existence de grilles d'auto-diagnostic pour l'évaluation de la qualité de la justice Mesures de suivi des résultats de l'auto-diagnostic : - existence de mécanismes et mesures correctives des défauts de qualité - utilisation des résultats pour définir les objectifs des stratégies et plan d'action précités - pilotage des auto-diagnostic et de la mise en œuvre de leurs résultats (président de la juridiction, comité de suivi etc.)	Régularité des auto-diagnostic au niveau local Existence de mécanismes ou structures de suivi des auto-diagnostic Existence des mesures correctives et taux de mise en œuvre de ces mesures au regard des constats de l'auto-diagnostic Rapidité de la réponse aux défauts de qualité constatés Régularité de la révision des grilles d'auto-diagnostic

PARCOURS DU JUSTICIFIABLE	CHAMPS	OBJECTIF À ATTEINDRE	USAGERS CIBLES	FOURNISSEURS DU SERVICE	INSTRUMENTS EXISTANTS	STANDARDS DE QUALITÉ	INDICATEURS
<p><b>AU COURS DU PROCÈS</b></p>	<p><b>ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT INTERNE DE LA JURIDICTION (PILOTAGE INTERNE DE LA QUALITÉ DE LA JURIDICTION)</b></p>					<p>Existence de délais standards de la juridiction</p> <p>Vérification et révision régulière des standards de durée de procédure</p> <p>Prévisibilité des délais, fiabilité des délais annoncés</p> <p>Existence de mécanismes de suivi</p> <p>Mécanismes d'alerte précoce sur le non respect des délais ou le risque de dépassement des délais annoncés</p> <p>Adoption de mesures correctives à la suite d'alerte sur les délais</p>	<p>Régularité de la vérification et de la révision des délais standards</p> <p>% d'affaires au sein de la juridiction en-dessous/au-dessus des durées standards</p> <p>L'écart moyen entre les durées effectives et les durées standards</p> <p>Ecart moyen entre les durées annoncées et les durées effectives (par type de contentieux)</p> <p>% d'affaires dépassant les délais annoncés (par type de contentieux)</p> <p>Durée moyenne des retards constatés</p>

PARCOURS DU JUSTICIFIABLE	CHAMPS	OBJECTIF À ATTEINDRE	USAGERS CIBLES	FOURNISSEURS DU SERVICE	INSTRUMENTS EXISTANTS	STANDARDS DE QUALITÉ	INDICATEURS
AU COURS DU PROCÈS	ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT INTERNE DE LA JURIDICTION (PILOTAGE INTERNE DE LA QUALITÉ DE LA JURIDICTION)					Existence de partenariats institutionnalisés avec les acteurs et partenaires locaux de la justice  Caractère inclusif de la structure (inclure différentes catégories de partenaires locaux : officiels, professions, ONG...)	Nombre et forme des partenariats avec les partenaires locaux de la justice : - régularité des échanges avec les partenaires (régularité des réunions par exemple) - régularité des échanges sur la qualité de la justice, en particulier sur les défauts identifiés et les mesures correctives  Diversité des partenaires (types de partenaires)
	EVALUATIONS EXTERNES/ INSPECTIONS				<p><b>Evaluations internes aux juridictions</b> (cf. ci-dessus les grilles d'autoévaluation)</p> <p><b>Evaluation par les usagers de la justice</b> (cf. Manuel de la CEPEJ sur les enquêtes de satisfaction CEPEJ(2016)15) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- régularité des enquêtes nationales et au niveau local ;</li> <li>- instrument plus quotidien de mesure de la satisfaction des usagers (sondages sorties de juridiction, à l'issue des entretiens au guichet)</li> </ul> <p><b>Inspections</b> (intégration de standards et indicateurs de qualité dans les référentiels)</p>	<p><b>Sur les conclusions du projet CQFD sur ces différents points se rapporter à la 3e partie du Manuel, 1.2.4</b></p>	

PARCOURS DU JUSTICIAIRE	CHAMPS	OBJECTIF À ATTEINDRE	USAGERS CIBLES	FURNISSEURS DU SERVICE	INSTRUMENTS EXISTANTS	STANDARDS DE QUALITÉ	INDICATEURS
A L'ISSUE DU PROCÈS	DÉCISION DE JUSTICE (INFORMATION DES PARTIES)	- Accessibilité - Lisibilité - Simplicité	<b>Parties</b> (avec une attention particulière pour les parties sans représentation d'avocat)	<b>Juridictions</b> <b>Juges et personnels de justice</b>	<b>Information sur les voies et délais de recours</b> (tous États) <b>Présentation des décisions de justice pour en faciliter la lisibilité</b> (PT, FR – justice administrative et initiatives de la justice judiciaire) <b>Existence de modèles-types de décision de justice</b> (trames) : - soutien de systèmes informatisés d'aide à la rédaction des jugements (modèles de jugement interactifs)	<b>Notification à brève échéance de la décision de justice</b> <b>Précision et clarté de l'information sur les voies et délais de recours</b> <b>Précision et clarté sur les droits et obligations des parties, de la motivation</b> <b>Communication et possibilité d'obtenir des informations et explications sur la décision rendue :</b> - incluant un accompagnement ou des actions spécifiques pour les justiciables non représentés par un avocat	Délais de notification Éléments légaux devant être inclus dans la décision de justice (par ex. indication des voies et délais de recours) Existence de dispositifs spécifiques pour les justiciables non représentés

PARCOURS DU JUSTICIFIABLE	CHAMPS	OBJECTIF À ATTEINDRE	USAGERS CIBLES	FOURNISSEURS DU SERVICE	INSTRUMENTS EXISTANTS	STANDARDS DE QUALITÉ	INDICATEURS
A L'ISSUE DU PROCÈS	DÉCISION DE JUSTICE (EXÉCUTION)	- Exécution effective - Exécution diligente - Délais raisonnables			<p>Délais légaux d'exécution des décisions de justice</p> <p><b>Décisions accessibles</b> en ligne aux agents d'exécution (IT, PT) ; <b>plateforme d'échanges</b> entre la juridiction et les agents d'exécution et possibilité d'<b>accomplir des actes d'exécution en ligne (PT)</b></p>	<p><b>Notification à brève échéance</b> des décisions de justice</p> <p><b>Prévisibilité des délais d'exécution</b></p> <p><b>Accessibilité des services d'exécution (information sur le service, proximité)</b></p> <p><b>Prévisibilité du coût</b> de l'exécution (existence barèmes par exemple)</p> <p><b>Accessibilité des décisions</b> aux agents d'exécution</p> <p><b>Qualification et formation</b> des agents d'exécution</p> <p><b>Délais raisonnables :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Outils en ligne pour l'accomplissement des actes d'exécution</li> </ul> <p><b>Dispositifs de suivi de l'exécution</b>, incluant la collecte et diffusion de données statistiques</p>	<p><b>Délais de notification des décisions de justice</b></p> <p><b>Délais d'exécution des décisions de justice</b> (délai moyen par type de contentieux en matière civile, administrative et commerciale)</p> <p><b>Accessibilité de l'information</b> sur l'exécution et les services d'exécution</p> <p><b>Niveau d'information</b> des parties sur l'exécution et les services d'exécution</p> <p><b>Existence de dispositifs de suivi statistique</b> de l'exécution des décisions de justice</p>



PARCOURS DU JUSTICIAIRE	CHAMPS	OBJECTIF À ATTEINDRE	USAGERS CIBLES	FOURNISSEURS DU SERVICE	INSTRUMENTS EXISTANTS	STANDARDS DE QUALITÉ	INDICATEURS
A L'ISSUE DU PROCÈS	APPEL ET JURISPRUDENCES EUROPÉENNES	Analyse et suivi des appels et de la jurisprudence	Juridictions		<p><b>Dispositifs d'analyse, par les tribunaux de première instance, des suites en appel de leurs jugements</b> (FR, expériences de la justice administrative)</p> <p><b>Dispositifs d'analyse de la jurisprudence européenne, correspondants des droits de l'homme dans les juridictions individuelles</b></p>	<p>Existence de mécanismes de suivi des tribunaux de première instance</p> <p>Diffusion systématique des informations et analyse des décisions de cours d'appel</p> <p>Organisations de séminaires réguliers, groupes de travail</p>	
	DIFFUSION DE LA JURISPRUDENCE NATIONALE						Cf. les standards et indicateurs déjà mentionnés dans l'accès à l'information (première partie de ce tableau, phase 1)

PARCOURS DU JUSTICIFIABLE	CHAMPS	OBJECTIF À ATTEINDRE	USAGERS CIBLES	FOURNISSEURS DU SERVICE	INSTRUMENTS EXISTANTS	STANDARDS DE QUALITÉ	INDICATEURS
A L'ISSUE DU PROCÈS	COMMUNICATION DES JURIDICTIONS AVEC LES MÉDIAS	- Transparence - Information du public	Tout public	Juridictions Conseil de justice (PT)	<p><b>Communication avec les médias :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- par des juges spécialement formés et assurant le rôle de porte-parole de la juridiction (EE, FR, PT, SI) ;</li> <li>- existence de réseaux de magistrats délégués à la communication (EE, FR ; SI en cours)</li> </ul> <p><b>Stratégies formalisées de communication avec les médias (EE)</b></p> <p><b>Existence de lignes directrices et de boîte à outils à disposition des magistrats</b></p> <p><b>Existence de formations initiale et continue à la communication avec les médias</b></p> <p><b>Organisation de points et conférences de presse</b></p> <p><b>Organisation de réunions régulières thématiques</b> (cf. conseils de juridiction en France)</p>	<p><b>Juges spécialement formés à la communication</b></p> <p><b>Juges ou présidents spécialement habilités pour communiquer</b> au nom de la juridiction</p> <p><b>Formations dédiées pour les juges</b> (initiale et continue)</p> <p><b>Formations spécifiques pour les personnels</b> de la juridiction en charge de la communication (lorsqu'ils assurent ces fonctions)</p> <p><b>Lignes directrices et boîtes à outils accessibles</b> aux juges et porte-parole (existence de fiches pratiques)</p>	<p><b>Nombre de magistrats spécialement habilités</b> à communiquer, leur implantation territoriale</p> <p><b>% des magistrats et personnels de justice formés à la communication</b> (volume de ces formations initiale et continue)</p> <p><b>Etendue des thématiques de formation :</b></p> <p>Communication sur différents type de supports médiatiques, y compris réseaux sociaux ; formation à la communication de crise...</p> <p><b>Existence de formations et assistance dédiées pour les magistrats spécialement habilités à communiquer</b> (thématiques couvertes par ces formations)</p>

## 2. Éléments de prospective : perspectives nationales et internationales au terme du projet CQFD

A l'issue du projet, a été diffusé auprès des partenaires du projet un questionnaire sur les perspectives de mise en œuvre au niveau national et international des conclusions du projet.

Sont reproduites ci-dessous les réponses des partenaires du projet ainsi que quelques pistes pour de futures actions en matière d'évaluation de la qualité de la justice. Ces conclusions et perspectives seront discutées à l'occasion de la Conférence finale du projet, le 31 août 2017. Il conviendra de se reporter aux comptes rendus et conclusions de cette conférence. Les conclusions du projet et les indicateurs identifiés pourront être également testés dans certaines juridictions pilotes des États partenaires dans les mois qui suivront la fin du projet.

### 2.1. Utilisation et diffusion des instruments et conclusions du projet CQFD au niveau national

Par sa démarche méthodique et comparative, le projet CQFD est porteur de solutions prometteuses pour l'avenir : pratiques innovantes en matière d'accueil de l'usager, d'aide à l'accès au droit ou à la justice, de pilotage de la qualité au sein des juridictions, de définition et de développement de standards et d'indicateurs de qualité qui pourraient être rapidement testés au niveau national ou local (au sein d'autres juridictions n'ayant pas participé au projet). L'ensemble des pratiques observées, les standards et indicateurs identifiés ainsi que les instruments développés grâce au projet ouvrent des pistes que les États partenaires ont souhaité partager dans ce Manuel.

#### 2.1.1. Développement de stratégies nationales sur la qualité de la justice

##### **ESTONIE :**

L'Estonie prévoit d'intégrer les outils du projet CQFD à son système de management de qualité de la justice, selon des modalités qui restent à déterminer et qui seront discutées au sein du groupe de travail sur le management de la qualité. L'Estonie encouragera les présidents de juridiction à conduire une auto-évaluation de la situation de leur juridiction au regard de la qualité.

##### **FRANCE<sup>20</sup> :**

La France a déjà engagé plusieurs stratégies autour de la qualité de la justice, notamment en matière d'accès à l'information et d'aide à l'accès au droit et à la justice (cf. 2<sup>e</sup> partie de ce manuel). Ainsi, le Service d'Accueil Unique du Justiciable (SAUJ), actuellement en phase de déploiement, va permettre d'ici la fin de l'année 2017 dans la quasi-totalité des arrondissements judiciaires de délivrer de l'information au justiciable sur les droits et les procédures quelle que soit la juridiction dans laquelle il se présente, et de recevoir des actes de procédures directement au guichet d'accueil, sans nécessairement se rendre dans les services compétents de la juridiction. Parallèlement, le projet Portalis est un grand projet de modernisation qui s'appuie sur le levier numérique pour transformer le service public de la justice en France. D'ici 2022, PORTALIS vise à dématérialiser les interactions entre tous les acteurs de la chaîne judiciaire civile. Le projet, séquencé en six étapes successives doit proposer, tous les 18 mois, une avancée nouvelle s'adressant à un public différent. Ainsi, en 2016, la France a mis en ligne un portail d'information du justiciable ; en 2017, un portail d'information dédié aux agents affectés dans un SAUJ sera déployé et le justiciable qui y aura consenti pourra également suivre les grandes étapes de sa procédure judiciaire en ligne.

---

<sup>20</sup> Elaborée par les représentants français au projet CQFD, la réponse de la France concerne, à ce stade, les juridictions judiciaires. Les conclusions et pistes du projet CQFD seront partagées avec les juridictions administratives.

Ces projets reposent sur une démarche progressive qui a pour objectif d'améliorer durablement l'accès à l'information. Celle-ci sera physiquement disponible dans les services de justice auprès desquels les usagers peuvent directement se renseigner ; elle le sera également en ligne avec la mise à disposition d'une information adaptée aux besoins des usagers et désormais individualisée.

Le projet CQFD offre une approche comparative des pratiques des États partenaires de nature à enrichir cette approche française : il propose ainsi un panorama comparé inédit des stratégies des partenaires sur des thématiques majeures pour la France. Outre la présentation des chantiers numériques engagés par les États partenaires qui permettent d'interroger et de comparer les projets en cours, les réflexions, les réformes voire les conclusions déjà engagées ou tirées par nos partenaires concernant l'organisation judiciaire, la taille et la spécialisation des tribunaux, leur organisation et implantation territoriales, permettent d'alimenter les réflexions en cours en ce domaine en France.

#### **ITALIE :**

Le ministère de la justice italien intégrera les résultats du projet CQFD, en particulier les indicateurs de qualité identifiés, au sein des stratégies existantes en matière de performance de la justice.

#### **PORTUGAL :**

Les outils et conclusions du projet CQFD seront adressés au Conseil supérieur de justice et à chaque cour, afin de partager et comparer les expériences, et ainsi pouvoir adopter les meilleures pratiques. Le Portugal dispose depuis 2014 de stratégies nationales sur la qualité de la justice, qui seront enrichies des conclusions du projet CQFD, contribuant ainsi à approfondir les échanges sur la qualité de la justice et améliorer ainsi les pratiques.

#### **SLOVÉNIE :**

Les différents aspects de qualité de la justice abordés dans le projet seront intégrés aux documents stratégiques existants de la Cour suprême.

#### [2.1.2. Inclusion des standards et indicateurs identifiés au cadre national d'évaluation de la justice](#)

#### **FRANCE :**

Compte tenu des projets déjà menés en France tendant à améliorer la qualité de la justice, les standards et indicateurs identifiés viendront enrichir les réflexions déjà en cours. Outre Portalis et le SAUJ précités, projets déjà très avancés, le projet de l'Open Data, actuellement en démarrage en France, s'inscrit pleinement dans les indicateurs identifiés en matière d'accès à l'information, et pourra s'appuyer sur les travaux du projet CQFD.

Par ailleurs, d'autres standards retenus par le projet CQFD, comme celui relatif à l'optimisation du travail des juges, l'évaluation comparative de leur charge de travail et le-working, ne sont pas encore pleinement pris en compte dans les projets français, Ils pourraient constituer des axes intéressants de travaux à mener, notamment dans les tribunaux et cours d'appel. Si la France dispose depuis plusieurs années d'un outil national d'évaluation de la charge de travail des greffiers (outilgreffe), un tel outil n'existe pas vraiment pour les magistrats, en dépit de référentiels développés localement. Or, plusieurs pays partenaires ont développé, notamment au travers de leurs applications métiers, des modules permettant d'apprécier, dans

l'affectation des dossiers, la charge et le volume d'activité de chacun des magistrats d'une même chambre ou d'un même service.

#### **ITALIE :**

Les standards et indicateurs de qualité identifiés par le projet pourront être inclus dans les dispositifs de collecte de statistiques sur la performance de la justice. Pour ce faire, il sera nécessaire de mettre à jour le système de collecte et de traitement de données.

#### **PORTUGAL :**

Les standards et indicateurs seront adaptés et utilisés selon les spécificités du système judiciaire national.

[2.1.3. Développement d'instruments d'évaluation de la qualité : questionnaires de satisfaction des usagers, rapport au Parlement, inclusion de nouveaux indicateurs au sein de dispositifs d'évaluation des services publics](#)

#### **ESTONIE :**

L'Estonie prévoit d'inclure des indicateurs de qualité dans ses rapports périodiques sur l'activité des juridictions, qui seront présentés à la réunion plénière du Conseil d'administration des cours.

La prochaine enquête de satisfaction des juridictions de première et seconde instance sera conduite à l'automne 2017, elle constitue un élément du management de la qualité en Estonie. Elle permet d'identifier les difficultés au regard de la qualité de la justice et d'entreprendre les développements nécessaires au sein de juridictions cibles ou dans l'ensemble du système judiciaire.

#### **FRANCE :**

Une évaluation de la qualité de l'accueil dans les services publics, notamment de la justice, existe déjà en France : le baromètre Marianne, qui inclut plusieurs administrations. Ce référentiel permet déjà, sur la base d'indicateurs communs de mesurer le taux de satisfaction des usagers par rapport à l'accueil dans les juridictions. Plusieurs juridictions sont interrogées chaque année et le référentiel a le mérite de constituer un corpus d'indicateurs minimum et commun à tous pour aider les juridictions à améliorer la qualité de leur accueil. Il appartient ensuite au ministère de la justice d'adapter ce référentiel à ses propres besoins, notamment au regard de la confidentialité de certaines informations qui ne peuvent être délivrées par mail ou par courrier aux demandeurs extérieurs à une procédure judiciaire.

#### **ITALIE :**

Dans un premier temps, au niveau de la Cour d'appel et du tribunal de Milan, l'évaluation de la qualité de la justice sera incluse dans les bilans annuels (Bilancio di responsabilità sociale). Le rapport annuel remis au Parlement pourra inclure les indicateurs de qualité, mais ceux-ci ne constitueront pas des objectifs, ce rapport n'en contenant d'ailleurs pas.

#### **PORTUGAL :**

Le Portugal considère que l'évaluation de la qualité de la justice doit reposer sur des enquêtes périodiques

auprès des usagers de la justice (internes et externes) et du grand public. Chaque année, les cours établissent des objectifs annuels et rendent compte de leur accomplissement dans des rapports semestriels et annuels, qui sont transmis au Conseil supérieur de la magistrature au ministère de la justice. Ces rapports sont publiés sur les sites internet des cours et du Conseil supérieur de la magistrature.

## **SLOVÉNIE :**

Les standards et indicateurs de qualité de la justice identifiés pendant le projet CQFD seront inclus dans les différents rapports et documents sur la performance des juridictions (par ex. : dans le rapport annuel sur l'efficacité et l'efficacités des juridictions, remis au Parlement, au ministre de la justice, et le Conseil de justice).

### [2.1.4. Diffusion des résultats du projet CQFD au niveau national : quels moyens de communication, quel public](#)

## **ESTONIE :**

Le présent manuel constituera une source utile pour les présidents et les managers des cours en Estonie, ainsi que pour les personnels ayant en charge l'administration des juridictions. Ce manuel leur sera ainsi transmis et mis en ligne sur les sites intranet des cours.

Ce manuel sera également présenté à la prochaine réunion plénière du prochain conseil d'administration des cours, le 29 septembre 2017.

## **FRANCE :**

La France, en sa qualité de pilote du projet CQFD, a convié à la conférence finale du 31 août 2017, l'ensemble des chefs de cour et de juridiction judiciaires ainsi que le vice-président du Conseil d'État et les missions d'inspection des juridictions administratives et des membres des juridictions administratives. Leur participation à cette conférence, y compris pour certains en qualité de témoins clés, permettra d'échanger sur les résultats du projet et de faire émerger de nouvelles idées sur les pratiques et l'évaluation de la qualité de la justice au sein de leurs juridictions ou cours.

Cette conférence, au sein de laquelle sera consacré un temps d'échange avec les acteurs de la justice, permettra également de diffuser plus largement les conclusions et les outils du projet au sein des juridictions nationales. Les chefs de cour et de juridiction présents pourront les relayer au sein de leur ressort et éventuellement tester certains instruments qu'ils pourraient juger pertinents.

Une communication auprès du grand public pourrait être envisagée via le site internet du ministère de la justice et dans la communication faite par le ministère autour de ses grands projets de modernisation. Si la question des indicateurs reste une thématique technique, il est important que les usagers du droit et de la justice puissent être informés des avancées accomplies ou à venir, et être renseignés sur les initiatives conduites pour un meilleur accès au droit et à la justice. La conférence finale pourra faire l'objet de différentes communications auprès des médias.

Les résultats de la conférence pourront être présentés et discutés ensuite en interne non seulement avec les représentants des conférences des Premiers présidents et présidents, Procureurs généraux et procureurs de la République, mais également avec les représentants des organisations syndicales de magistrats et fonctionnaires notamment lors des comités techniques organisés régulièrement.

Les résultats de la conférence pourront être également évoqués dans les enceintes internationales pour enrichir leurs travaux en cours sur la qualité de la justice (cf. infra).

#### **ITALIE :**

Une publication sera, en premier lieu, assurée sur le site Internet du ministère de la justice ainsi que sur celui de la Cour et du tribunal de Milan.

#### **SLOVÉNIE :**

Les résultats du projet seront adressés aux principales parties prenantes du système judiciaire (ministère de la justice, Conseil de justice, Cour constitutionnelle, Procureur général, Avocat général). Ces résultats seront également rendus publics sur le site Internet de la Cour suprême, et seront aussi disponibles sur l’Intranet de la Cour (cette page inclura en outre d’autres documents du projet, tels que les présentations des différents intervenants lors des visites, etc.).

Ces résultats seront, par ailleurs, présentés à l’ensemble des présidents de cours et aux responsables du ministère de la justice à la Conférence annuelle sur les bonnes pratiques, organisé en décembre 2017 par la Cour suprême.

Un article sera enfin publié au sein de la lettre électronique de la Cour suprême « Judge’s Informer ».

#### [2.1.5. Formation des magistrats et personnels de justice à la qualité de la justice](#)

#### **ESTONIE :**

L’Estonie prévoit de renforcer ses formations en matière de qualité de la justice, qui sont déjà en place

#### **FRANCE :**

Les deux écoles nationales des personnels de justice, magistrats et greffe (Ecole nationale de la magistrature, Ecole nationale des greffes), sont en charge des formations dispensées nationalement. Des propositions pourront leur être adressées par le ministère de la justice afin d’enrichir leurs modules de résultats du projet CQFD.

Une formation sur le projet et son apport en matière d’évaluation et d’amélioration de la qualité de la justice a été dispensée par la cheffe du projet CQFD, Madame Karine GILBERG, fin mai 2017 dans le cadre du Plan de formation des cadres. Ce cycle de formations portait sur la question suivante : « Comment aborder les enjeux de la justice pour répondre à l’attente des justiciables ». Organisé conjointement par l’Ecole nationale de la magistrature et l’Ecole nationale des greffes, il s’adressait aux magistrats et aux directeurs de greffe. Cette formation sur les instruments et conclusions du projet CQFD portait plus particulièrement sur le renforcement du pilotage et de l’évaluation de la qualité de la justice au sein des juridictions nationales, notamment grâce à la mise en œuvre d’une démarche et d’indicateurs qualité. Elle visait également à partager les bonnes pratiques des États partenaires, et de leurs juridictions pilotes en ce domaine.

## **ITALIE :**

L'intégration de la qualité de la justice aux programmes de formation des magistrats devra être évoquée avec l'École supérieure de la magistrature (Scuola superiore della Magistratura), qui est en charge de la définition du programme pédagogique de formation.

## **PORTUGAL :**

La possibilité d'intégrer de nouveaux modules sur la qualité de la justice sera soumise au Haut Conseil de justice et à l'École nationale des juges et procureurs (CEJ).

## **SLOVÉNIE :**

Les résultats du projet seront adressés au Centre de formation judiciaire (JTC), en charge de la formation des magistrats et personnels de justice. Ils seront également discutés au sein du groupe de travail sur l'« Amélioration de la qualité de la justice » de la Cour suprême, qui formule des propositions au Centre de formation judiciaire en matière de formation. Les conclusions du projet seront également intégrées aux supports de formation de la Cour suprême.

### [2.1.6. Mise en œuvre des meilleures pratiques observées dans les États partenaires](#)

## **ESTONIE :**

Les conclusions du projet CQFD permettront d'apporter des solutions concrètes aux difficultés identifiées en matière de qualité des juridictions et constitueront une source d'inspiration pour développer des solutions dans les secteurs les plus faibles en matière de qualité de la justice, au regard des meilleures pratiques identifiées dans les États partenaires.

## **FRANCE :**

Les juridictions pilotes des États partenaires ont développé de nombreuses pratiques innovantes pour renforcer la qualité du service rendu au justiciable (accès au droit, accueil du justiciable, outil de pilotage de l'activité des juridictions, accès à la justice et attribution de l'aide juridictionnelle, politique partenariale). Si nombre de ces pratiques sont également portées par la France, d'autres ont retenu l'attention de l'équipe projet française. La France est ainsi particulièrement intéressée par les outils de pilotages de la qualité, le développement de tableaux de bord enrichis mis à la disposition du président du tribunal ou de la cour lui permettant de suivre, en temps réel, au travers d'indicateurs de délais, de flux et de stocks faisant notamment apparaître les anomalies (accroissement ou diminution des affaires entrantes ou sortantes, affaires anciennes, retards excessifs dans le traitement des procédures ...), l'activité générale de la juridiction et de ses différents services. Ces outils permettent d'évaluer les points forts et les points faibles, de proposer des axes d'actions qualitatifs, d'identifier les services et/ou les magistrats ou fonctionnaires de la juridiction en difficulté et d'envisager les mesures correctives. Aujourd'hui, en France, le seul outil de pilotage de l'activité des juridictions est Pharos, principalement centré sur la performance de la juridiction et sans suivi détaillé au plus près des dossiers. Dans une optique de gestion optimale des juridictions, un outil plus fin, dont les modalités restent à définir, serait pertinent.



## **ITALIE :**

La transposition de pratiques observées dans les États partenaires devra être évoquée au sein du ministère de la justice et avec les cours et tribunaux.

## **SLOVÉNIE :**

Les différents indicateurs identifiés pour l'évaluation du travail des cours seront comparés aux pratiques existantes.

[2.1.7. Utilisation des instruments et conclusions du projet au niveau local : quelle diffusion aux chefs de cour et de juridiction, aux magistrats et aux personnels en charge de collecter les données](#)

## **FRANCE :**

La Conférence finale du projet CQFD, le 31 août 2017, sera l'occasion d'initier un échange de vues avec les chefs de cour qui pourront en diffuser les résultats localement (cf. 2.1.4 ci-dessus).

## **PORTUGAL :**

Le Portugal considère que l'outil CITIUS autorise un management du travail des juges, il pourrait être enrichi des conclusions du projet CQFD, notamment au niveau local.

## **SLOVÉNIE :**

Comme indiqué plus haut, les résultats du projet seront présentés à la Conférence annuelle sur les bonnes pratiques, ils seront également adressés à chaque juridiction par e-mail, et seront mis à leur disposition sur le site intranet de la Cour suprême.

## [2.2. Actions des juridictions pilotes des États partenaires du projet CQFD](#)

[2.2.1. Communications auprès des magistrats des juridictions pilotes des États partenaires et des autres cours](#)

## **FRANCE :**

Les magistrats du tribunal de grande instance de Melun, juridiction pilote pour la France, ont été associés à la première visite d'étude réalisée en France par les partenaires du projet (novembre 2016). La présidente du tribunal administratif de Melun a également présenté les outils de la juridiction administrative.

Les expériences étrangères en matière de suivi et de maîtrise de son activité par le juge (bureau virtuel, accès à des données d'activité, mise en place d'outils d'autodiagnostic et de benchmarking internes à la juridiction) présentées dans ce manuel et ses annexes viendront nourrir les réflexions internes dans les juridictions. Ces réflexions pourront se poursuivre avec l'ensemble des magistrats et fonctionnaires d'une juridiction dans le cadre de l'élaboration du projet de juridiction, consacré par un décret d'avril 2016<sup>21</sup> (complétant le code de l'organisation judiciaire) qui permet à la juridiction de travailler à l'élaboration d'un projet transversal sur une thématique commune.

<sup>21</sup> Décret n° 2016-514 du 26 avril 2016 relatif à l'organisation judiciaire, aux modes alternatifs de résolution des litiges et à la déontologie des juges consulaires.

Ces expériences seront également l'objet des échanges qui ont lieu dans le cadre des réunions partenariales qui se tiennent avec les autres professionnels de justice, les avocats et les huissiers notamment, ou avec les ONG qui contribuent à l'aide à l'accès au droit et à la justice.

#### **ITALIE :**

Une diffusion des conclusions du projet sera assurée sur le site Internet du ministère de la justice.

#### **PORTUGAL :**

Le Portugal prévoit une diffusion locale des résultats du projet CQFD par l'ensemble des canaux disponibles (site internet de la Cour de Vila Real, par envoi direct aux magistrats par e-mails, par l'organisation de réunions au niveau local).

#### *2.2.2. Mise en place de formations ou des groupes de travail internes aux juridictions pilotes des États partenaires à l'attention des magistrats et personnels*

#### **ESTONIE :**

Un échange sera organisé avec les présidents de cour en matière de qualité, sur la base des conclusions et outils du projet CQFD, après la réception des résultats de l'enquête de satisfaction des usagers à l'automne 2017.

#### **FRANCE :**

Les outils de gestion de son activité par le juge, les outils de dématérialisation et les outils de pilotage à disposition du président sont appelés à se développer en France dans les mois à venir. Des formations sur site seront proposées et leur mise en œuvre se fera dans le cadre des groupes de travail internes à la juridiction. Ces groupes s'attacheront à l'amélioration de la qualité collective des services et pas seulement à la performance individuelle des magistrats. Les groupes de travail associant les partenaires de la juridiction permettront d'améliorer la prise en compte des besoins et des contraintes respectives des acteurs de la justice.

#### **ITALIE :**

La question de la formation des magistrats relève de la compétence de l'École supérieure de la magistrature, il lui reviendra donc de décider du contenu pédagogique des formations au niveau local.

#### **PORTUGAL :**

Les réunions régulières au sein de la Cour de Vila Real entre le président, les juges et les personnels de la cour seront l'occasion d'évoquer les questions de qualité de la juridiction, et d'améliorer la prise de conscience de l'importance de la qualité du service rendu.

## **SLOVÉNIE :**

Des formations spécifiques et des activités de sensibilisation seront intégrées au projet « Procedural Fairness », organisé par la Cour suprême à l'attention de l'ensemble des juridictions.

### *2.2.3. Mise en œuvre des pratiques observées au sein des juridictions pilotes partenaires*

## **ESTONIE :**

La cour de Tallinn souhaite étudier plus en détail l'expérience française du Service d'accueil unique du justiciable (SAUJ) afin de l'adapter au système judiciaire national et d'en définir une version propre à l'Estonie.

L'Estonie souhaiterait également mettre en place la pratique slovène, qui permet de disposer au sein de la base de jurisprudence nationale d'un abstract des décisions des juridictions de première instance.

## **FRANCE :**

Les expériences étrangères favorisant la prévisibilité pour les justiciables concernés du déroulement d'une affaire civile sont très intéressantes à mettre en œuvre qu'il s'agisse :

- D'outils de prévisibilité générale : délai moyen prévisible par type de contentieux, étapes et calendrier types de procédure, ces éléments étant portés à la connaissance des parties ;
- Ou d'outils pour le traitement d'une affaire en particulier : adaptation du calendrier type, analyse des raisons de la divergence dans le traitement, identification des procédures qui ne suivent pas un cours normal, etc.

Pour mettre en œuvre ces bonnes pratiques étrangères, la France devra s'attacher à identifier pour chacune des étapes de la procédure les critères pertinents de définition d'un indicateur de qualité : à titre d'exemple, pourront être suivis la durée de l'instruction d'une affaire, la durée du délibéré, le délai pour obtenir une copie exécutoire du jugement. Ces indicateurs de qualité doivent s'étendre à l'ensemble des procédures et également au traitement des demandes en matière d'accès au droit, d'aide juridictionnelle, de mise à exécution de la décision.

## **PORTUGAL :**

Grâce au système informatique, le Portugal souhaite permettre au public de disposer d'informations en ligne sur les différentes phases de la procédure.

## **SLOVÉNIE :**

Les pratiques des États partenaires relatives à l'accès à l'information (avant et pendant la procédure judiciaire – en particulier l'accès en ligne, les points d'accès au droit etc.), de même que les informations accessibles dans les bâtiments judiciaires (accueil, signalisation etc.) seront mis en place dans le cadre du projet « Procedural Fairness ».

## 2.3. Actions locales envisagées au soutien des juridictions et avec leurs usagers et les partenaires de la justice

### 2.3.1. Quel soutien aux chefs de cour et de juridiction pour mettre en place les standards de qualité et les outils de management de la qualité

#### **ESTONIE :**

Un soutien sera apporté aux chefs de cour pour la mise en place de standards et d'outils de management de la qualité. Il serait utile de disposer de documents traduits et commentés sur les expériences d'autres pays en matière de gestion de la qualité de la justice. Des tables rondes seront organisées avec les présidents de cour afin de favoriser l'échange de connaissance et d'expérience en matière de management de la qualité de la justice.

#### **FRANCE :**

Les projets portés par le ministère de la justice sont déployés et conduits en partenariat avec les chefs de cour. Dans le cadre des dialogues, notamment budgétaires, la performance des juridictions des ressorts des cours concernés est certes analysée, mais des thématiques particulières liées à la qualité du service rendu sont développées chaque année.

Des réflexions sont menées pour définir des standards pour évaluer au plus près la situation des juridictions, et de ce fait la qualité du service rendu, notamment dans le cadre de groupes de travail associant des chefs de cour et de juridiction.

Par ailleurs, pour améliorer le pilotage des juridictions, le ministère de la justice a réalisé un outil de gestion du temps et de l'activité des magistrats intitulé PILOT qui est la reprise d'une initiative locale d'une cour d'appel. Depuis un an, un outil collaboratif appelé le Dossier Partagé de Juridiction (DPJ) a été déployé sur le territoire pour faciliter le travail des chefs de cour et de juridiction en permettant de suivre et classer l'ensemble des documents nécessaires au pilotage d'une juridiction et ce de manière uniforme sur le territoire. Cet outil de gestion quotidienne d'un tribunal permet aussi de faciliter la prise de fonction des chefs de juridiction en constituant une « mémoire » du tribunal sous un format identique quelle que soit sa localisation géographique.

#### **ITALIE :**

Les chefs de cours sont encouragés en Italie à mettre en œuvre des standards et outils de qualité. Cette question, qui relève de la compétence du Conseil supérieur de la justice en Italie, sera discutée avec ce Conseil.

#### **PORTUGAL :**

Les présidents de cour ont conscience de l'importance d'approfondir la mise en œuvre des standards et outils de management de la qualité de la justice. Cette prise de conscience est notamment rendue possible par la plateforme CITIUS et les données qu'elle fournit.

## **SLOVÉNIE :**

Les chefs de cour reçoivent le soutien de la Cour suprême, dans le cadre des orientations de celle-ci en matière de qualité de la justice (groupe de travail « Amélioration de la qualité », projet « Procedural Fairness », etc.). Ce soutien peut être fourni sous forme de conseil, partage de savoir-faire et de bonnes pratiques d'autres systèmes judiciaires étrangers, prise en charge de projets et d'activité des cours etc.

### [2.3.2. Mise en place de groupes de travail, dédiés à la qualité, avec les usagers de la justice et les partenaires de la juridiction](#)

## **ESTONIE :**

L'Estonie développe actuellement un projet avec le Barreau et la Cour d'Harju, dont les résultats seront discutés entre les différents acteurs de l'administration des cours fin 2017.

## **FRANCE :**

Les relations sont fréquentes et institutionnalisées avec les partenaires judiciaires (avocats, huissiers, notaires), notamment en ce qui concerne les bonnes pratiques en matière d'échanges électroniques, de communication de pièces, de gestion des calendriers. Les réflexions en cours ne peuvent qu'être enrichies par les travaux CQFD qui rappellent l'importance qu'il y a, dans une démarche de qualité, à prendre en compte les besoins des utilisateurs, qu'ils soient ou non professionnels.

S'agissant des parties prenantes, le conseil de juridiction récemment institué par le code de l'organisation judiciaire (Décret n° 2016-514 du 26 avril 2016 relatif à l'organisation judiciaire, aux modes alternatifs de résolution des litiges et à la déontologie des juges consulaires) est un lieu d'échange et de communication propice aux réflexions sur la qualité de la justice pour ces utilisateurs et de façon plus générale pour le citoyen.

## **ITALIE :**

L'Italie a mis en place des groupes de travail avec certains usagers de la justice (« large users », cf. compte-rendu de la visite du tribunal de Milan en annexe de ce manuel), à partir de l'examen des données collectées sur la performance de la justice.

## **PORTUGAL :**

Le Portugal dispose d'organes consultatifs au sein de chaque cour, composés de 13 représentants des universités, des conseils municipaux, des avocats, juges, procureurs, greffiers. Ces organes visent à disposer d'un retour d'expérience sur le travail des juridictions, et sur les modalités permettant d'améliorer la qualité de ce travail et plus largement la qualité de la justice.

## **SLOVÉNIE :**

Les retours d'expérience sur la qualité de la justice seront recueillis au travers d'enquêtes nationales et locales. Des groupes de travail peuvent être organisés pour traiter une question particulière (par ex. : résolution d'une difficulté apparue dans le cadre de certaines procédures judiciaires).

## 2.4. Mobilisation des outils et conclusions du projet CQFD au niveau international (relations bilatérales, enceintes multilatérales)

### **ESTONIE :**

L'Estonie envisage principalement de développer des projets de coopération bilatéraux : le Manuel sera ainsi utilisé dans le cadre des visites d'étude de partenaires étrangers au sein du ministère de la justice et dans les cours. L'Estonie accueille, en effet, plusieurs visites annuelles en particulier des pays d'Europe orientale. Ces visites d'études portent plus particulièrement sur l'administration de la justice, l'utilisation des outils numériques dans les cours et pour le système de management de celles-ci. Le Manuel constituera une ressource utile en matière d'expérience comparée et de meilleures pratiques, et permettra d'étayer les échanges et les conseils fournis durant ces visites d'experts.

### **FRANCE :**

Le projet CQFD étant conduit sur financement de la Commission européenne, ces conclusions viendront enrichir les réflexions et travaux en cours sur la qualité de la justice dans le cadre du « Tableau de bord de la justice européenne ». Pour initier ces échanges, la France a ainsi souhaité convier à la Conférence finale du projet l'ensemble des représentants des États membres de l'Union européenne (ministères de la justice, juridictions nationales ou conseils supérieurs de justice), qui siègent au sein du groupe des correspondants nationaux du « Tableau de bord de la justice européenne » piloté par la Commission européenne (DG Justice). Elle a également convié le réseau européen des conseils de justice (ENCJ), qui a travaillé sur la thématique de la qualité de la justice.

Les conclusions du projet pourront plus largement inspirer les autres organisations régionales (CEPEJ et OCDE) et contribuer à la définition de nouveaux indicateurs pour évaluer la cible 16.3 de l'Objectif du développement durable des Nations Unies 16 (cf. première partie de ce manuel). Dans cette perspective, la Conférence finale du 31 août 2017 réunit également des représentants de chacune des organisations régionales qui travaillent sur la qualité de la justice – Commission européenne (DG Justice), CEPEJ (GT QUAL), OCDE (Direction de la gouvernance publique).

Il s'agit d'évoquer avec chacun de ces acteurs les données actuellement manquantes en matière d'évaluation de la justice, et de partager d'autres pratiques innovantes sur chacun des axes de la conférence finale, qui correspondent aux grandes thématiques des conclusions du projet CQFD :

Les instruments et prérequis nécessaires à l'information, l'accès et la communication avec le public ;

Les outils de pilotage de la qualité de la justice pour les juridictions : mécanismes d'autodiagnostic et de consolidation de la qualité ; L'amélioration des réponses aux attentes et aux besoins des acteurs de la justice grâce à une évaluation de la qualité de la Justice par ses utilisateurs et des acteurs externes (inspections de la justice, audits, certification de démarche qualité etc.).

Enfin, la juridiction pilote française (TGI de Melun) a intégré, en 2017, le réseau des juridictions référentes de la CEPEJ, et partagera dans ce cadre les conclusions du projet et les résultats de sa mise en œuvre au sein d'une juridiction nationale.

### **SLOVÉNIE :**

La Slovénie suggère que les instruments du projet CQFD soient présentés à la Commission européenne et à la CEPEJ afin d'élargir et d'amender certaines questions et standards utilisés, relatifs à la qualité de la justice.

# ANNEXES

## ANNEXE 1 - Fiches des systèmes judiciaires et politique de qualité des États partenaires

### THE JUDICIAL SYSTEM IN ESTONIA

#### 1- Constitutional and institutional system

The Republic of Estonia is a parliamentary democracy. The legislative power is exercised by a unicameral parliament, the « *Riigikogu* ». The Government holds the executive power, led by the Prime minister who is appointed by the President of the Republic. In this Government, the ministry of Justice coordinates the legislative projects and the harmonisation of the national law with the European legislation. It also manages the administrative institutions.

The President is the head of the State. He is elected for 5 years by an electoral college of the 101 representatives of the « *Riigikogu* » and 244 local elected officials.

Two independent national institutions control the activities of Estonians public institutions: The National Audit Office and the Chancellor of Justice.

#### 2 - Judicial system and organisation

Estonia has a codified law system inspired from continental Europe law (essentially German Law).

The Estonian judicial system is planned by Chapter 13 of the Constitution, the law of the courts and the Status of the judges. The Minister of Justice is only responsible for the management and financing of the lower courts and courts of appeal. The Supreme Court is independent, legally and financially.

The court system isn't institutionally separated in two orders between judicial and administrative. Nevertheless, a special control exists for the legality of the administration's acts and measures. The administrative justice occurs in the three levels of jurisdiction, as a separate court (first instance) or as a specialised chamber of the ordinary court (second and third level).

The territorial organisation of the courts has gone through an extensive reform in force since January 2006.

The judicial system is organised in three levels of jurisdiction: at the first level, the administrative courts (*Halduskohtud*) and the regional courts (*Maakohtud*). On the second level, the courts of appeal (*Ringkonnakohtud*) and on the third, the Supreme Court (*Riigikohus*).

- The county courts are competent for civil and criminal matters. There are 4 county courts. The administrative courts are the first instance courts dealing with administrative disputes. There are 2 administrative courts.
- The courts of appeal review in appeal the decisions of the county and administrative courts of their jurisdiction. There are 2 courts of appeal in Tallinn and Tartu.
- The Supreme Court is the highest court in Estonia. It acts as an annulment court for the decisions of the two first levels of courts but also as a constitutional court. It has jurisdiction to exercise judicial review, to rule on constitutional control requests and disputes concerning the administration of the courts. In order to achieve its constitutional role, the Supreme Court can be seized, among other ways, directly by the citizens. They may file a direct action to the Supreme Court only in limitative cases defined by law (only when the request concerns the protection of the fundamental rights of the individual).



### 3 - Training and appointment of judges, prosecutors and court staff

Professional judges are appointed for life and cannot hold any other elective mandate or be named to any other public functions. The evaluation of the applicants as judges is done by the Examination commission of the judiciary which makes propositions to the plenary assembly of the State court. The State court names its own judges but the President of the Republic names the lower courts judges.

The training of the judges relies on a training council which adopts the training strategy, the annual training programmes and the examination programme. The Estonian judicial centre foundation achieves the council's mission by defining the training needs, analysing the results of the trainings, preparing the training tools and participating in the preparation and selecting of the trainers.

Lay judges are appointed by a committee. They must be proposed beforehand as applicants after having been elected by the city councils. They participate to the functioning of the first instance courts just like any professional judge.

The prosecution service has a hierarchal organisation and its members are selected and appointed by a selection and evaluation board. Any Estonian citizen who has followed legal studies and who meets the necessary morality conditions may be appointed as prosecutor. The general prosecutor is appointed to his/her position by the Government. The other prosecutors (county, city and substitutes) are appointed by the Minister of Justice. The prosecution service is independent in the exercise of its activities and prosecutes violations to the criminal law. Its members are subjected to strict professional obligations such as professional secrecy.

Estonia has no specific institution in charge of monitoring and assessing justice services. These roles are divided between the Ministry of Justice and the General prosecutor's office for the prosecutors and between the ministry and the President of the disciplinary chamber of the Supreme Court for the judges. Thus, the supervision and control is made by peers by two different and independent structures for judges and prosecutors. For the judges, the disciplinary chamber is composed of five judges of the Supreme Court and five judges of the lower courts. For the prosecutors, the disciplinary board is composed of two deputy prosecutors, two substitutes and a judge.

*Source: Translated extracts from the French MoJ Comparative Law office [Le système judiciaire en Estonie](#)*

## Information concerning the host court extracted from the answers to the questionnaire

Concerning the organisation of the court: The court the Estonian Ministry of Justice, partner to this project, has chosen to select is one of the two country's **Court of Appeal (Ringkonnakohtud)**. This court comprises 29 judges (including the President of the Court), 27 law clerks, 9 secretaries, 5 registrars at the reception desk, 4 interpreters, 3 security officers and an assistant of the President of the Court. The court is organised in 3 chambers – administrative, civil and criminal. In 2015, it has ruled 2153 civil cases, 1265 criminal cases, 130 misdemeanour cases and 896 administrative law cases.

Lawyer representation is mandatory only in criminal cases and in civil some cases (forced hospitalization cases).

Concerning access to Justice policies and practices:

- There is no special desk to guide and inform litigants or regular citizens who wish to file a case but generally registrars offer guidance to citizens who wish to file a claim. Registrars are not lawyers. In case of need the registrars may involve interpreters.

- Concerning legal consultations: The Ministry of Justice in cooperation with the Lawyers' Association has established a **legal information portal called "A lawyer helps"**, which is publicly available for the purpose of getting answers to simple and standard legal questions and document forms. They give an overview of NGOs who provide free legal assistance. More concrete answers are given by legal experts in the forum of the platform. The portal is managed by the Lawyers' Association. The development strategy of the MoJ states that the portal should be handed over to the Bar Association, which would enable to integrate the platform with the activities of the Bar in the field of free legal aid and public representation. **The aim is to develop the portal as a primary source of public legal information for citizens.**

- Concerning general communication with the citizens: All 1st and 2nd instance court, have personal web-pages, with similar layout, content and structure ([www.kohus.ee](http://www.kohus.ee)) as they are administered in cooperation with the Ministry of Justice. Also, all decisions are published (except in some cases of business/state/adoption etc., in criminal cases taking into account the interests of the victims) in the National Gazette alongside laws. ([https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/koik\\_menetlused.html](https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/koik_menetlused.html))

There are neither uniform national rules nor specific court plans concerning legal reasoning and legibility of judicial decisions. Lack of clarity may be ground for quashing a decision and on a national level, new judges get specific training in legibility of judicial decisions.

Concerning communication with litigants: Documents can be filed and received electronically via the **judicial system's portal that is called "E-file"** <https://www.e-toimik.ee/>. On the courts webpage there are available standard forms (including for specific common procedures like alimony claims): <http://www.kohus.ee/et/kohtumenetlus/dokumentide-vormistamisest>. They are also available in the registrars' office on paper. Small claims procedure is completely electronic and data can only submitted online. They can be completed electronically, signed digitally and uploaded via the courts on-line portal E-file. There are also forms available on the courts webpage for claiming exemption from court fees and applying for state legal aid.

**The parties and their representatives have on-line access to all documents of their cases through E-file portal** and a majority of documents are sent to the court and from court to the parties via this portal. All decisions are delivered to the parties or their representatives personally – usually via on-line E-file portal.

If in criminal cases a provisional timetable of the case is communicated to the parties, **in civil and administrative case, generally no timetable is given.** However the General Assembly of Estonian Judges adopted in 2015 a document on the "best practices" in court proceedings, which provide that: "parties and their representatives are usually heard before deciding the timetable of the case".

The schedule of hearings of lawyers and prosecutors are respected as much as possible, the length of proceedings must be predictable and in most cases, a message is sent to the litigant to warn him/her of the delay and to inform him/her of a new provisional timetable.

The **dates of rulings are always notified to the parties**. As the schedule is flexible and only indicative, the court is not strictly bound by it. Parties can request the acceleration of the proceedings after 9 months of inaction. The court information system is available to the judge to keep track of the pending cases. There are analysts working under the presidents of courts who assess pending cases, length of proceedings, and periods of inaction. The judges are expected to follow the reports and take necessary measures to accelerate the proceedings.

During our meeting in Paris, an ECHR decision against Estonia was raised concerning accessibility to legal information on the ground of freedom of expression. Kalda vs Estonia (19.01.2016), violation of article 10 on freedom of expression because a prisoner was refused access to legal information websites which could have helped him prepare his defence.

- Concerning communication strategy: The Supreme Court in cooperation with lower instance courts has adopted the **courts communication strategy** that was approved by the Council of Courts Management on 20.05.2011. The aim of the strategy was to **focus on solving 4 major communication problems**: 1) The public image of the courts does not correspond to their mission of the protector of rights. In public perception the courts are associated with the words “punisher”, “corruption”, “expensive”, “complex” and “slow”. 2) Direct communication between the public and the courts is not regular and too passive, which makes the courts too distant and “closed” for the public. 3) Court staff does not recognize their role in communication. Communication is usually restricted to some criminal cases, not civil and administrative cases. No efficient cooperation with the journalists. 4) The courts information materials and strategies are not uniform which makes it difficult to the media to understand the court system.

Under the uniform strategy **each court adopted a policy of communication**. In **Tallinn Court of Appeal, a public relations office** was established in spring 2016 that organizes and coordinates public relations of all 1st and 2nd instance courts. It comprises of the head of the office and 3 regional press officers. The public relations office is responsible for implementation of the communication strategy and manages also internal communication of relevant courts. There was a need to establish a uniform service to all courts in order to improve quality. Regional press officers work in and for different Estonian courts, but are subject to the head of office who works in Tallinn Court of Appeal. They cooperate closely with the presidents of the courts. In addition to the press officers the courts must select a **media judge**, who is responsible of giving interviews to the press etc. In Tallinn Court of Appeal the president acts as a media judge.

- A satisfaction survey was conducted in 2013 in cooperation with the Ministry of Justice and the Supreme Court. A study was conducted by a polling firm on the following questions – access to information and satisfaction with dissemination of information, evaluations of hearings and judges’ performance during the proceedings (including how comprehensible the proceedings had been), satisfaction with and trustworthiness of the justice system, satisfaction of prosecutors and other professional actors, recommendations for improvement of the judicial proceedings. All 1st and 2nd instance courts participated. Questions were posed to people who had on-going or past proceedings in the relevant court. The results were communicated back to the judiciary and they were taken into account by the working-group that elaborated the principles of the judicial quality management.

- Mediation is neither mandatory nor widespread. However in several areas (labour disputes, rent disputes, insurance disputes, and consumer disputes) there are bodies which have the competence to mediate and decide on the dispute. Decisions of some bodies become enforceable if a claim is not submitted to a proper court, while decisions of some bodies are merely recommendations.

# THE JUDICIAL SYSTEM IN FRANCE

This fiche was elaborated and drafted by the Judicial Services Directorate (Direction des services judiciaires), French Ministry of Justice.

## 1 - Constitutional and institutional framework :

The fifty French Constitution was promulgated on October 4, 1958. The constitution is the highest norm in the internal hierarchy.

The Constitutional Council has the power to interpret the highest French and International norms; it also ensures that the Constitution, the Constitutional Texts and Principles are upheld. By interpreting article 55 of the constitution, the Constitutional Council has indicated that International and European Treaties are the highest norms. Therefore, the Constitution must be reviewed if it is contrary to any Treaty prior to their ratification.

The 1958 Constitution establishes a Democracy based on the Separation of Powers. The Prime Minister and the President of the Republic head the Executive branch. The President of the Republic promulgates the laws after their adoption by the Parliament. The Legislative branch is bicameral. The National Assembly is the main legislative chamber. It is composed of 577 representatives directly elected through local votes. The other chamber is the Senate. Local elected officials indirectly elect the Senators.

The Legislative branch votes the laws. According to the Constitution, both chambers have the same power. Bills may be submitted to the Parliament by the Government or by each chamber.

## 2) Justice system and organisation

France has a legal system stemming from Roman law and based upon codified laws.

The Civil Code for instance was drafted in 1804 under Napoleon. Nevertheless judges have the duty to interpret the law, and the decisions of the higher courts have a certain influence on the inferior courts even if they are not bound by any higher court's decision. The judiciary is independent from the executive and the legislative powers. There are several categories of courts divided into two major branches, a Judicial branch and an Administrative branch.

### The Judicial branch

The civil courts settle private disputes between individuals such as divorce, inheritance, and property... but do not impose penalties. The criminal courts judge individuals who have committed offences.

### First degree of jurisdiction

The District courts (*Tribunaux d'instance*) have jurisdiction for civil matters and minor criminal offenses. They hear personal property claims of under 10,000 euro as well as claims for which they have exclusive jurisdiction.

Claims over 10,000 Euros are heard by Regional courts (*Tribunaux de Grande Instance*) which have general jurisdiction and hear every dispute with an unspecified amount which does not fall within the jurisdiction of another court. The judges and members of the Regional courts are all professionals. Regional courts also have a criminal division. The first degree of jurisdiction has also specialist courts which are

Juvenile courts, Labour courts, Commercial courts, social Security courts and Agricultural and Land tribunals. The Criminal Court with Jury (*Cour d'assises*) trials those accused of crimes (murder, rape, armed robbery, etc.), attempted crimes, and those accused as accomplices. The *Cour d'Assises* is not a permanent court, usually meeting every three months for about two weeks. This type of court is found in each *departement*.

### [Court of cassation \(\*Cour de cassation\*\)](#)

The last degree of jurisdiction is the Court of Cassation. It is the Highest Court in the judicial French system. The Court of Cassation does not judge on the facts but checks whether the inferior courts in civil and criminal matters have properly applied the law. The judges are appointed by the President of the Republic on a binding recommendation of the Higher Council of the Judiciary. They are divided into six different chambers: First Civil Chamber, Second Civil Chamber, Third Civil Chamber, Labour Chamber, Commercial Chamber, and Criminal Division. A Presiding judge heads each division.

The Office of the Prosecutor is also present at the Court of Cassation. The Chief Prosecutor who does not try the case but advises the Court on how to proceed heads it. The main role of the Office of the Prosecutor is to guarantee the consistency of the interpretation of the law and to ensure its conformity according to the intention of the legislation with the public interest and with the public order.

### **The administrative branch:**

#### [Administrative courts](#)

The administrative courts are the first instance and appellate judges of administrative litigations. These courts settle disputes between public authorities (the government, regions, *departements* or administrative bodies) or State-owned companies on the one hand, and citizens on the other hand. The administrative courts also deal with taxation, town council/local elections and civil service litigation.

#### [The Council of State \(\*Conseil d'Etat\*\)](#)

The Council of State is the highest jurisdiction of the administrative branch. The Council of State as also a special jurisdiction of first and last resort. The first resort competence of the Council of State covers litigation of special importance (decrees, ministerial acts, the decisions of collegial bodies invested with national competence, individual measures involving civil servants appointed by Presidential decree) or whose scope exceeds the competence of an administrative court.

The Council of State exercises traditional powers as a court of cassation in relation to some 30 specialized courts, the most important of which are the *Cour des Comptes*, the Court of Budgetary and Financial Discipline, the Magistrates Disciplinary Committee, and the disciplinary committees of various professions.

### **Training of judges and court personnel**

The Act of 22 December 1958 establishes the status of the judiciary. Every judge may be appointed during his career at judging functions and/ or at the office of the prosecutor (principle of unity of the judiciary).

Judges and prosecutors follow the same training within the same school. On 1st January 2017, there were a total of 8427 magistrates.

#### [The Higher Council of the Judiciary \(\*Conseil Supérieur de la Magistrature – CSM\*\)](#)

Some attributions of the CSM are related to the appointment and discipline of judges and Public prosecu-

tors. These rules are aimed at sheltering the judiciary from the risk of partisan influences. In France, the CSM assists the President of the Republic who under the Constitution has the mission to guarantee the independence of judicial authority.

#### [The French National School for the Judiciary \(Ecole Nationale de la Magistrature – ENM\)](#)

Through the French National School for the Judiciary, France has developed a specific model enabling judges to share a common legal culture and to integrate new legislative developments into their professional practices throughout their career. This school is an independent public institution, which is under the supervision of the ministry of justice.

Its function is to ensure the training of future French judges and Public prosecutors who are for the main part law graduates recruited by examination after University, and the continuing professional training of judges and prosecutors during their career.

#### [The National Registrars College \(Ecole Nationale des Greffes – ENG\)](#)

The ENG aim is to provide initial training for chief registrars and registrars, as well as officers on duty in various areas related to court administration.

### **3 - Information concerning the host court extracted from the answers to the questionnaire**

#### [Concerning the organisation of the court :](#)

The *Tribunal de grande instance* of Melun is a first instance court in the jurisdiction of Paris court of appeal, which supervises its operations. It is a middle size court for France, ranked 37<sup>th</sup> out of 164. The judicial district also counts a *Tribunal d'instance* and a juvenile court.

35 judges work in the court, including judges ruling for the *Tribunal d'instance*, 13 prosecutors, 99 court staff and 36 in the *Tribunal d'instance*).

The court has jurisdiction over general civil and criminal cases, the juvenile court dealing both with criminal cases and child protection cases. It does not adjudicate administrative litigations.

In 2015 the activity of the court divided up as follows:

- *Tribunal de grande instance* :
  - 6 000 Civil cases (all included)
  - 5 500 Criminal cases
  - 1 000 Social security cases
- *Tribunal d'instance* :
  - 11 000 civil cases (including court orders)
  - 1 700 criminal cases (petty offences)
- *Juvenile court* :
  - 2 331 child protection on going cases
  - 1 000 new criminal cases

Family law and personal status represent between 65 and 70% of all civil caseload, contract law 9% and tort law 5 %.

Representation by attorney is optional for criminal cases in which offenders risk prison sentence under 10 years. Legal representation is mandatory for part of civil cases only: divorce, tort law and contract law.

### Concerning access to Justice policies and practices

The court has a special desk called *guichet unique de greffe* (GUG) which guides and informs litigants coming to court or wishing to file a case. Professionals working at the GUG are court staff: it counts two clerks and two assistant clerks. The desk is installed in reception hall and easily accessible.

The GUG works with other desks, existing over the Seine-et-Marne district, giving free information in various fields of law, through a variety of local desks.

In the court facility, the GUG specifically works with attorneys who provide free information every day between 12.30am et 3pm. It has a direct link with the clerks working in the local *bureau d'aide juridictionnelle*, the specific service dealing with legal aid over the district for all lower courts in the jurisdiction of Melun.

The court benefits from the recent new national web site [www.justice.fr](http://www.justice.fr), but it doesn't have its own web pages.

The court also benefits from the local *conseil départemental d'accès au droit* (CDAD) a service for access to law which web pages offer information on local duty hours existing all over the district.

The court has led its own survey twice already, asking people to fill in anonymous files during a few weeks.

Developing litigants' information is definitely part of a national plan. Local courts are part of this national plan. They both try to implement national guidelines and find new ways in developing litigants' information, based on the local population's need. The orientation is enshrined in the law and public policy.

Concerning the communication with the local or national media, communication that used to be mostly related to specific cases and their judicial dealing, is now developing towards information given about general explanations of the national or local justice system, of local difficulties or achievements.

The court mostly communicates about its organisation, general orientations decided by the President or the Prosecutor, specific difficulties or achievements.

It generally happens during official hearings that are held, once or twice a year, when new judges or prosecutors join the court.

### Concerning communication with the citizens

General information is available online through national, state or private local web sites. These information and orientation systems are available on dedicated web sites such as [www.justice.fr](http://www.justice.fr) or [www.justice.gouv.fr](http://www.justice.gouv.fr). These general web sites offer information about local justice services. The link "justice en région" enables a litigant to find the local justice services: courts, prisons, legal information desks, public child protection services, lawyers, clerks... A general website [www.service-public.fr](http://www.service-public.fr) offers a wide range of forms a citizen can submit.

The citizens and litigants have also access to information on-line concerning their eligibility to legal aid with the new web site [www.justice.fr](http://www.justice.fr).

### Concerning communication with litigants

The communication face to face with citizens can be different as it is about a civil or penal cases whether they have or not a lawyer.

If representation is not mandatory, the litigants will be provided with the information about the schedule of his or her case: date of hearings and decision. The defendant will also be warned by the court about consequences attached to his absence in court.

If representation is mandatory, the lawyers will be given the information instead.

When lawyers have not met deadlines, the judge can decide to cancel the case; the litigants are then given the information that the case is terminated.

The court is not bound by the schedule it gives, and can decide of some changes in order to adapt it to the case. The court can for example postpone the date of the hearing.

But, if the court thinks the communicated schedule needs to be maintained, the court can object to late writings and refuse to take them into consideration. The court can also close the case until the litigants have met with what they were asked to do.

Concerning the development of mediation, judges have the legal means to encourage possible litigants and litigants who already filed a case to try to go through a mediation process: litigants are invited by the judge to meet a mediation professional who will, freely deliver them information about mediation process. This information can be delivered before or during the judicial proceedings, and litigants can always decide to go on with mediation, without any effect on their proceedings.

## 4 - Constitutional and institutional system

According to its Constitution (January 1st 1948), Italy is a democratic Republic in which sovereignty is in the People and autonomy is granted to its regions. The President of the Republic (PR) is the head of State. Elected by the Parliament for 7 years, his powers are limited. The PR chooses the President of the council, usually head of the ruling party. The President of the council runs the government which exercises the executive power.

The legislative power is led by a bicameral Parliament composed of the Chamber of deputies and the Senate. Both are elected by the universal suffrage for 5 years. The Parliament may overthrow the government by voting a motion of non-confidence or by denying a “confidence question”.

Judicially, the *Corte suprema di cassazione* (Supreme Court of cassation) is the highest judicial court in civil and criminal matters, the *Consiglio di Stato* (“State Council”) in administrative matters and the *Corte dei Conti* (“Court of Audit”) in budgetary matters. The Supreme Court of cassation rules the conflict of competences between the three Courts.

The ministry of Justice leads no criminal policy, non-existent in theory, as criminal public action is inevitably set in motion as soon as the violation starts under the principle of legality. As a consequence, there is no hierarchal link between prosecution and the executive. The minister (Keeper of the seals) and his/her directors may however forward to courts application circulars or request in order to get statistical information concerning the activity of the courts.



Furthermore, a Constitutional court, composed of 15 judges (5 appointed by the PR, 5 by the Parliament and the last 5 by the judges of the judicial and administrative supreme courts), rules on the constitutionality of the laws passed by Parliament and the Regions, the conflicts of competences (between the State and the Regions, the Regions and the State's executive bodies) and the charges of constitutional violation against the PR.

As soon as he was installed as President of the Council in February 2014, M. Matteo RENZI announced a series of reforms and the judicial reform, along with the constitutional and institutional reform, as a priority. The judicial reform was launched in June 2014 by M. Andrea ORLANDO concerning civil, criminal, statutory matters... In September 2015, the minister installed two commissions, the first to launch a territorial reform and the other concerning the status of judges, the constitution and functioning of the Italian Magistrates superior council.

Despite the negative answer by referendum to the constitutional reform in December 2016 leading to the resigning of M. Matteo RENZI, the principal judicial reforms have already been adopted. The number of courts has been shortened from 1398 to 650 and reorganised with the creation of "Business courts". Civil proceedings have been largely computerised allowing budget savings and better foreseeability of the courts' decisions. Anti-corruption laws have been reinforced and a civil liability for magistrates has been set to hold the liable for certain cases of negligence.

M. Andrea ORLANDO's position as Keeper of the seals has been confirmed in the new government led by M. Paolo GENTILONI.

## 5 - Judicial system and organisation

In civil and criminal matters, the judicial bodies are:

- The giudice di pace - justice of the peace is an honorary judge, non-professional (usually an ex lawyer), with a judicial role. Introduced in 1991, in 2000 the function was extended to criminal matters. The initial idea was to give this the "very small disputes" at a municipal level. Today, the judges of the peace cover civil and criminal as well as administrative matters.
- The tribunale ordinario - ordinary tribunals: have statutory jurisdiction over civil matters. In criminal matters, they cover violations which are not statutorily attributed to another judge. They are composed of "togati" judges, professional, but non-professional judges may also sit. The ordinary tribunals are first instance courts and courts of appeal for most of the decisions taken by the judges of the peace.
- The corte d'assise - criminal courts are composed of two professional judges and six jury members drawn randomly from citizens' lists established by town halls.
- The corte di appello - courts of appeal rule on appeals against the decisions of the ordinary tribunal in civil and criminal matters. There is about one court of appeal for each judicial district (26 courts).
- The Corte suprema di cassazione, the Supreme Court of cassation controls at the top of the judicial organisation the respect and non-violation of the law by the judges? Divided in 10 sections (3 civil, six criminal and one specialised in labour matters). Facing 50000 new requests a year, the President of the court required a filter in the admission of requests. A law, adopted in 2009, introduced a filter in civil matters which consists in an evaluation by a college of 5 judges. In criminal matters, a filter of "manifestly unfounded cases" has also been introduced.
- The administrative courts control de legitimacy of administrative acts and may annul them. The administrative judges are different from the ordinary judges and have separate governance.
- Other specialised courts: military court, tax court, budget court (Court of Audit) and also the

business courts.

- *Tribunale delle imprese* – **Business courts**: created by decree in January 2012 as part of the judicial organisation reform led by M. MONTI in order to increase the competitiveness of the country. 12 tribunals, in the district of the Appeal courts which have specialised sections in intellectual and industrial property, now rule on commercial matters or linked to corporate law.

## 6 - Statute of the magistrates: judges and prosecutors. Training and appointment of judges, prosecutors

The independence of the judiciary is announced in the Constitution according to which the magistrates are bound only by law and are unmoveable. The judges and prosecutors are members of the judicial order, they recruited through the same competition, share the same trainings and careers. They are appointed by decree of the minister of Justice after consultation of the supreme council of magistrates (CSM). The head of courts however, judges and prosecutors, are appointed by presidential decree after CSM's advice.

**The CSM** watches the independence of the judiciary regulates the principal activities of the courts and applies the disciplinary sanctions. Chaired by the PR, it is composed of the President of the supreme court of cassation, of the general prosecutor of the Supreme Court and of 24 other members (1/3 elected by parliament and 2/3 by the other magistrates).

The general prosecutor near the supreme court of cassation is not the hierarchal leader of the prosecution. His role is to control the proper functioning of the prosecution service. As such, the general prosecutors near the court of appeals send annual reports in order to control the activity of the prosecution services near the court of appeals and the services of their district.

Since 2007, a new **recruitment process for magistrates** has been established favouring candidates with prior judicial experience. The CSM in charge of recruitment applies these rules. The Constitution also allows direct appointment for « outstanding merits » to positions as advisor at the Supreme Court, for university law professors and lawyers with more than 15 years seniority. A law adopted in July 2005, modified in 2007, created a School for the Judiciary supposed to provide the initial and continuous training for Italian magistrates. Until then, the CSM was in charge of this training. After the end of an initial training of 18 months, the new magistrate may exercise criminal matters only on collegial panels, for 4 years and the exercise of certain functions is excluded.

**The career of the magistrate is assessed by the CSM** every 4 years. Certain external elements such as the advice of the Bar may be considered. After two negative evaluations, the termination of the magistrate's functions may be considered. A magistrate may exercise the same function in a court for a maximum of 10 years and the head of courts and deputies may hold their position for 4 years renewable once. In 2007, a law has drawn drastic restrictions to skipping from judge to prosecution functions in the same court, district... The law also codified the disciplinary rulings of the CSM by describing misconducts constituting disciplinary offences.

Iso in 2015, Parliament adopted a law concerning **civil liability of magistrates** materialising the reforms announced by M. RENZI and answering to the judgement of the CJEU handed down against Italy (*Traghetti del Mediterraneo du 13 juin 2006- C-173/03*) for the restrictions imposed by the law to an effective liability action against a magistrate. If the liability of the State with a possible recourse action against the magistrate has finally been maintained (rather than a direct action against the magistrate as proposed initially), many elements have been introduced such as:

- an extension of liability cases, also applicable to non-professional judges.

- removal of the admissibility filters for the recourse action by the State against the magistrate,
- henceforth, the recourse action is mandatory if the violation results from an inexcusable negligence,
- rising of the seizing thresholds on the magistrates' salaries,
- better coordination with the disciplinary sanctions of the CSM.

Source: Translated extracts from the French MoJ Comparative Law office *Le système judiciaire en Italie*

## Information concerning the host court extracted from the answers to the questionnaire

- Concerning the organisation of the court: The Tribunale Ordinario di Milano is organized in **four services**: civil, criminal matters hearings, preliminary investigations, administrative tasks. More particularly, **civil service is composed of 13 chambers (each specialized in specific matters)** and labour chamber while criminal matters is composed of 11 chambers (each specialized in specific matters), Corte d'assise (judging on most serious crimes), re-examination chamber and precautionary measures. ([https://www.tribunale.milano.it/files/organigramma\\_tribunale.JPG](https://www.tribunale.milano.it/files/organigramma_tribunale.JPG)).

The Tribunale comprises 259 professional judges, honorary judges, 32 registry directors and 109 civil servants headed by a Director. The administrative staff is composed of 103 clerks, 159 assistants, 38 operators, 52 auxiliaries and 16 *conducenti* (drivers?). The prosecution service is composed of 79 professionals, 63 honorary attorneys and 295 registry directors and members of staff.

The Tribunale is normally a first instance judge but it is also the appeal court for many sentences of Justice of peace. It has **competence on general civil, commercial and criminal matters**. It does not have competence on administrative questions, dealt by the Tribunale Amministrativo.

Concerning lawyer representation, while for justice of peace there are many cases where lawyer representation is not mandatory, there are just a few hypothesis in Tribunale that do not require this representation.

- Concerning access to Justice policies and practices: The policy concerning litigants' information part is not part of a national public plan dedicated to access to Justice and the Constitution has no specific rule concerning the matter.

Concerning **communication with the media**, a legislative decree in 2006 regulates only the relationships of the General prosecutor with the press and there is **no such rule for the Tribunale**. As such, the Tribunale has not developed a specific communication policy with the media but since 2011 the Tribunale publishes yearly the Bilancio di Responsabilità Sociale (Social Responsibility Budget), providing many information on its activities, projects and numbers.

- Concerning general communication with the citizens: The Tribunale di Milano has a **Civil Infopoint and a Criminal Infopoint**, providing general information to citizens, and assistance to lawyers in matters of telematic trials. Infopoints also releases copies of simple acts and are part of URP (Office of relations with the public). The court also has a **personal web site** accessible to litigants or citizens (<https://www.tribunale.milano.it>) which gives much information on how to file a case. The Ministry's website also offers practical information sheets on various procedures but case law is not communicated on these institutional websites.

All decisions of Corte di cassazione are published online. On the public website of the court, the user can reach the case law and search between civil and criminal judgments (of the last five years) of the Court of Cassazione, through a search engine easy to use. Judgments of the lower courts are no longer officially published.

Concerning statistics, in 2001, a presidential decree established the **General Directorate of Statistics and organizational analysis at the Ministry of Justice (DG-STAT)** in the DOG (Judicial Department of the organization, the staff and services), which produces part of the National Statistical System. **The statistics produced, quantitative indicators and studies on consumer satisfaction are published on a public website (<https://webstat.giustizia.it>) of the Ministry of Justice**. Only a few Tribunali participated to this survey (Roma, Torino, Catania, Rovereto), carried out only once, on initiative of CEPEJ in order to improve the efficiency of judicial services.

Forms to register cases are provided only for cases in front of the Justice of peace. The Tribunale, on the other hand, gives online access to forms referring to voluntary procedures (such as mutual consent separation, issues related to inheritance...). But, these forms however cannot be completed

and transferred electronically by the litigant in order to register his case. The user must print and fill the paper forms and then file it at the Registry.

- Concerning legal consultations: Many associations provide online free advice on legal matters (trade unions, associations of consumer / businesses / property owners ...).

- Concerning communication with litigants: For **legal aid**, the litigants have access online to information concerning their eligibility. There are no interactive questionnaires however, because to be eligible for legal aid is only necessary for the applicant to prove his annual taxable income isn't higher than the threshold (€ 11,528.41 or more considering income of other family members).

The litigant and/or his lawyer have access, online, to anonymous access to information on the status of the proceedings. On the MoJ webpage [http://pst.giustizia.it/PST/it/pst\\_2.wp?request\\_locale=it](http://pst.giustizia.it/PST/it/pst_2.wp?request_locale=it) the user can also have free online access to information on active telematic services at the judicial offices, public list of access points, Supreme Court registers, and bankruptcy proceedings. Civil **lawyers** can have full access at the case material of proceedings of their clients, by the mean of **PCT (Processo civile telematico)**.

Information concerning **foreseeable delays** of the case is not available however. The Law 89 / 2001 (known also as the Pinto Act after its author) provides the right to demand fair compensation for the damage, economic or other, due to the unreasonable length of a process. This law introduces a new internal appeal that the applicants must start before turning to the Strasbourg Court, if legal proceedings exceeded the reasonable period of time of a process, according to the European Court of Human Rights under Article 13 of the Convention.

The litigants are not warned of the delays of proceedings and a fortiori are not informed of a new provisional timetable message. Also, no alert mechanism has been developed in order to inform the court or service in charge of the case of the risk of missing a deadline.

Case law concerning legal reasoning and legibility of judicial decisions has been developed. Indeed, in a recent judgment n° 1914 of February 2nd, 2016, the Corte di cassazione confirmed that reportable violations of law reportable to the Supreme Court under Article 111 of the Constitution include non-compliance with the obligation to render obvious the grounds of decisions. Failure to state clearly the reason of a decision occurs not only in cases of absolute lack of motivation, but also when the exposure of the statement of reasons is not suitable to disclose the reason for the decision. Such situations occur also in cases of apparent motivation, or of a deadlock between irreconcilable statements, or even in cases of motivation puzzled and objectively incomprehensible.

The litigants are not informed of the enforcement terms for the ruling.

Special procedures are available in certain conditions, an injunction is possible for the payment of sums of money when the creditor gives written evidence, and the "*procedimento sommario di cognizione*" can be used when the evidentiary phase seems simple.

- Mediation: Since 2010, a compulsory mediation process (mediazione obbligatoria) was introduced, but declared unconstitutional in 2012 for legislative profiles. A decree reintroduced this compulsory mediation in 2013, in various matters (property, hereditary, insurance contracts, banking contracts, financial contracts, damages from medical and health responsibilities ...).

Furthermore, since 2014 "assisted negotiation" (negoziiazione assistita), based on the French model has been introduced. It is mandatory for cases regarding compensation for loss of circulation of vehicles and boats, and for payment not exceeding EUR 50.000,00 (with some exceptions).

- A satisfaction survey has been carried out in 2014 in the Tribunale di Milano on the perception, by companies, of the quality of justice and activities of the Tribunale. 234 companies responded to the questionnaire (11.5% of the population), of which 206 (88%) with less than 99 workers and 28 (12%) with more than 100. The sample that has emerged is broadly in line with reference population. 148 companies (63% of the sample) said they had had dealings with the Tribunale over the past five years, 80 (34%) had no relations, and 6 (3%) have not answered the question. Of the 148 companies, 135 (91%), they have had dealings with judicial offices in Lombardia; of the 135 companies that have had relations with the Lombard system, 86 (64%) were users of judicial offices in Milan. Of the above said 135 companies, 47 (34.8%) had a negative legal outcome, 54 (40%) positive and 34 gave no answer (25.2%). The survey should be made each three years. In annexe we send the Bilancio di Responsabilità Sociale 2014 containing the survey result.

ISTAT (National Institute of Statistics) periodically carries out researches also concerning these matters, especially for civil justice, as part of the general survey AVQ (Aspetti della Vita Quotidiana, Aspects of daily life), a multiscale survey. The results are published on Istat's website (<http://www.istat.it/it/opinioni-dei-cittadini>). The survey is on a yearly basis since 1993. The survey is carried out, in the first quarter of each year, on a sample of about 24 thousand families (for a total of about 54 thousand people), distributed in 850 Italian municipalities of different demographic size. A municipal detector goes to the homes of the extracted families (who have been previously informed) and makes some questions to all family's members, collecting their answers through two questionnaires (one of them filled by the detector, and the second one filled by each interviewed person).

# THE JUDICIAL SYSTEM IN PORTUGAL

## Constitutional and institutional system

Portugal is led by a Constitution enacted in 1976 and amended several times. It establishes a semi-presidential regime and representative democracy structure. Sovereignty is exercised by 4 bodies: the President of the Republic, the Assembly of the Republic, the Government and the Courts, according to the principles of separation of the executive, legislative and judicial powers.

The President is elected by direct universal suffrage for a 5 year mandate, renewable only once. He appoints the Prime minister, head of public administration, according to the results of the legislative elections. The Prime minister holds the State Council (consultation body of the President), the Council of ministers and the High council of national defence). He has the power to dissolve the Assembly and to dismiss the Government. The Assembly of the Republic is the legislative body. It also controls the compliance of the laws to the Constitution and assesses the acts of the Government and of the public administration. The Government conducts the general policy and leads the public administration. It is responsible before the President and the Assembly.

The Constitutional court (« Tribunal Constitucional ») is composed of 13 judges (10 appointed by the Assembly, 3 by these appointed judges) for a 9 year period. It has the competence to appreciate the constitutionality of legislative acts. It may also control the regularity of elections. The courts administer justice and are independent from the political power.

## Judicial system and organisation

The Portuguese judiciary is composed of a constitutional court, a judicial and an administrative order. The judicial order is headed by a Supreme Court and composed of 5 Appeal courts and 23 first instance courts.

The Supreme Court (« Supremo Tribunal de Justiça ») sits in Lisbon and is composed of civil, criminal and social chambers. Except in cases specified by law, the Supreme Court only rules on the Law on not on the facts.

The Appeal courts are directed by a President but managed by a management board of the court (judge president, coordinator prosecutor and judicial administrator). They work in plenary session and in chambers, civil, criminal and same chambers with the same objective jurisdiction than the Supreme Court chambers.

In each District court there are specialized Central courts based, in general, in the capital of the district. Central criminal courts deal with cases over 5 years of prison, Central Civil Courts deal with cases over €50.000, 00. The central court may also include a family and minor's court, a labour court and a civil enforcement court.

In each District court there are also local/municipal courts and sections of proximity. Sections of proximity are little sections working with one/two court clerks, that can give the information to the public, receive documents among others tasks and where judges can also hold trials.

The district court houses the judge president, one coordinator prosecutor and one judicial administrator to manage all the courts of the district.

The reform of the judicial map (which dated back to 1993) was approved in 2013 and implemented since 2014. The general principle which led to the division and creation of 23 first instance courts was to bring the administrative division (Districts) in line with each of the courts, apart from two exceptions, Lisbon (3) and Oporto (2), because of their large number of population and economic activity. The objective was also to address the issue of the lack of specialisation of the judges in technical matters and to readjust the geographical coverage of the courts to the new demographic and economic realities.

The 2013 reform has also reformed the management role of the judge president of the court, as well as respective functions. It was considered indeed that the deficit of organisation, of management and planning of the judicial organisations were mainly responsible of the lack of efficiency and quality of the judiciary. Thus, the reform tried to install a balance between judges' independence and accountability mechanisms to avoid abuses and improve the quality of justice.

“Courts of Peace” are intended exclusively for trial in declarative actions, whose value does not exceed the jurisdiction of the Judicial Court of First Instance. They're voluntary (there's no legal obligation to the parties to seize a Court of Peace before going to common courts). Its decisions have the binding force of a first instance court, and can be appealed to the local first instance court. Justices of Peace are an autonomous body, with its own supervising and disciplinary authority (Council for the Supervision of Peace Courts).

The administrative order comprises courts in charge of tax matters (« tribunais tributarios »), administrative district courts (« Tribunais administrativos de circulo »), central administrative courts (« Tribunais centrais administrativos ») and atop the administrative Supreme Court (« Supremo Tribunal Administrativo »).

These courts are competent to appreciate appeals against administrative acts, suspensions of implementation requests against these acts and State's liability actions.

A Court of audits is also responsible for controlling the legality of public expenditure and auditing public accounts. Sitting in Lisbon, it is composed of a President, appointed by the President of the Republic for 4 years, and 16 judges.

Portugal is a statutory law country. All Portuguese courts have competence to control the conformity of the legal statutes with the Constitution. The first civil code was adopted in 1867 and remained effective until 1966 when a new code was adopted. This code is still in effect with a major reform in 1977. The first commercial code was enacted in 1833 and the first civil proceedings code in 1876. This code has been replaced and revised many times until a new version has been approved in June 2013.

## **Statute of magistrates: judges and prosecutors. Training and appointment of judges, prosecutors**

The recruiting of judges and prosecutors is done by public competition and then during initial training. Since 2008, the submission of applications to the « Centro de Estudos Judiciários » (Centre for judicial studies) can be made through 2 different ways: through academic qualification (for holders of a masters of law degree) or thanks to professional experience (at least 5 years of practical experience in the courts).

Training of judges and prosecutors is under the responsibility of the « Centro de Estudos Judiciários ». The training entails three essential modules: initial training, further training and continuous training. The successful completion of the initial training, 22 months followed by a 10 months internship is a prerequisite to the access to first instance judge or prosecutor functions.



Further training takes place in the two following years after the judge or prosecutor is installed. During this training, the judge or prosecutor leads critical reflections on judicial and institutional issues linked to his/her exercise of the function and in depth studies on specific issues of law. Continuous training is achieved through debates, seminars, conferences and study cycles... on themes of actual importance in judicial and judiciary matters.

Concerning their careers, judges and prosecutors are separated in two professional bodies, both independent from the central power. Appointments to the Supreme Court are made through qualification competition, open to judges and prosecutors and to other judicial experts. Appointments to the Appeal courts are done by promotion of the first instance judges, with a classification by merits.

For prosecutors, progress is based on merit and seniority. Access to higher functions of public prosecutor and deputies is submitted to a competition and according to seniority. The upgrading to the function of general prosecutor is based on merits and the general prosecutor of the Republic is appointed by the president of the Republic on a proposal of the Government.

The Supreme council of magistracy (Conselho Superior Da Magistratura – CSM) is responsible for the appointment, the mobility of the judges of the judiciary order. For prosecutors however, this competence is in the hands of the Supreme council of the Public prosecution. Disciplinary sanctions can go from advertisement to revocation.

The CSM is composed of a President and 16 rapporteurs, 2 appointed by the President of the Republic, 7 elected by the Assembly and 7 elected by their peers). The Supreme council of the Public prosecution is composed of the general prosecutor of the Republic who chairs the council, of the district level general prosecutors, of a deputy general prosecutor, of 2 public prosecutors and 4 deputy prosecutors elected by their peers, 5 members elected by the Assembly and finally of 2 personalities appointed by the ministry of Justice.

*Sources: Translated extracts from the French MoJ Comparative Law office **Le système judiciaire au Portugal** and from the presentations of M. Alvaro MONTEIRO **The court management in Portugal** and Ms Patricia COSTA **Portuguese judicial organisation**.*

Information concerning the host court extracted from the answers to the questionnaire:

Vila Real first instance court

- Vila Real court is a Lower court dealing with Civil, commercial, criminal, labour and family cases and which rules 6487 a year (Civil cases – 1.508, Criminal cases – 881, Family and Minors – 707, Labour law – 550). The court is organised around a judge President, judges and court clerks between a High and Municipal instance, a High Criminal Instance (for crimes punished with more than 5 years of prison) a High Civil Instance (for cases over €50.000,00). Vila real court also houses a Labour Court, a Family and Minors Court, an enforcement court, Two Municipal Civil Courts and two Municipal Criminal Courts, and five Municipal Courts of general competence.

The court comprises 24 judges, 19 prosecutors and 148 clerks.

The litigants that appear before this court are individuals and private corporate entities, approximately in same rate.

- Concerning access to Justice policies and practices: Access to Justice is enshrined in the Constitution. The right of access to the law and to effective judicial protection is a fundamental right foreseen in article 20 of the Constitution of the Portuguese Republic. The Law of Access to the Law and to the Courts enshrines the access to the law and to the courts, to legal information and to legal protection; this latter comprises the legal consultation and legal aid. Also in this regard we have the bill 34/2004, July, 29th, which concretize the article 20 of the Constitution of the Portuguese Republic.
- In Criminal cases the **lawyer representation** is mandatory. In Civil Cases the lawyer representation is not mandatory for disputes under €5.000.
- Litigants **have access online to information concerning their eligibility to legal aid** but there are **no any interactive questionnaires available** to determine the amount of the allowance they are entitled to.
- Concerning general communication with the citizens: the selected court provides a special desk to guide and inform litigants or regular citizens who wish to file a case, indeed, **the central/general staff unit** of the Court can guide and inform litigants or regular citizens to file a case, if this one is simple. If the case is more complex, the clerk informs to the litigants that they must appoint a lawyer. In cases for which lawyer representation is mandatory the central staff unit also informs the litigants that they need to appoint a lawyer.

The special desk is composed of judicial clerks, a special branch of administrative clerks that works only in courts. The court has a **personal web page**, in which litigants and citizens can find general information about the court, such as the structure of the Court, rules and regulations about the Court, the annual report. This information can also be obtained directly in the front office desks at the Court.

These information and orientation systems are available on dedicate web sites, in particular from the Ministry of Justice, CSM, Courts and other organizations linked to the Ministry of Justice.

There are also **standard forms available** to register some type of cases, which can be **downloaded online**.

- Concerning communications with the media: The **development of a national policy** concerning communication of the courts with the media **is in its very first steps**. At a first level by the Portuguese CSM, which has a website where press releases are published and contacts are provided. The CSM has also approved a communication plan. At a second level by the Courts, which also have web pages communication plans. As determined by the CSM, information for the media, regarding specific and sensitive cases, should be articulated between the Court and CSM.

**The Court of Vila Real is developing a communication plan**, which aims:

- To share/exchange knowledge between different internal and external public;
- Institutional cohesion;
- The image of the institution;
- Relationship with the citizen;
- Relationship with the media;
- Relationship with the community;
- Professionalism;

The experience has been positive. In fact, the communication plan allows knowing who is the Court's point of contact for the media. Journalists can contact/communicate directly with the judge president and, thus, obtain information concerning general issues, in particular concerning certain types of cases.

- Concerning legal consultations: Litigants **may benefit from legal consultations through lawyers, if they are considered eligible to legal aid**. Apart from that, some organizations/associations (consumers associations, victims protection associations, etc.) provide free legal consultation before registering the case.
- Concerning communication with litigants: the policy concerning litigants' information is part of a national public plan dedicated to access to Justice. At first, general information regarding the judicial system could only be found in the High Judicial Council website and on the institutional websites of the Ministry of Justice. More recently, following the 2014 reform of the judicial map and of the courts' organisation, individual courts' websites (in which general information, structure, organisation, and statistics of each court can be found) were created through the cooperation between the Ministry of Justice, High Judicial Council and the General Prosecutor's Office, the information being afterwards inserted and updated by each court.

**Information regarding individual cases** can only be accessed, in general, by the litigants in the specific case. If the litigant is assisted by a lawyer, that information can be accessed directly by consulting the digital file, available to lawyers through specific software created to manage judicial files.

The lawyer has access online to the case material, if it is already available (mandatory for civil files for some years, but still not mandatory for criminal files). The lawyer has access to all the material case.

- provisional timetables: One of the main aims/objectives of the Court of Vila Real is **trying to implement a functionality that informs the litigant of the provisional timetable of the case**, in particular predictable date of hearing and predictable date of ruling. Considering we still don't have the appropriate informatics tool, we're using a sheet of paper to monitor the various stages of the case.

The court is not bound by the schedule communicated to the litigant, which is merely indicative, but is important to give information the approximate length of the case.

Excessive duration of a case can, in some cases, lead to disciplinary responsibility of judges and/or clerks, as well as compensation of the litigants for damages and losses (to be paid by the State).

The litigants are **not really informed of a new provisional timetable**. But when the judge holds a preliminary hearing the judge indicates the day of trial and, in this stage, the parties know the probability of the end of the case. In any case, if a hearing is adjourned, the court informs the litigants of the fact as soon as possible, by any means available (mail, phone, e-mail, etc.).

- concerning the decision and enforcement: The **decision is communicated to the lawyer of the litigant**, when appointed, or to the litigant directly, by providing a copy of the ruling.

Only judicial decisions of the Court of Appeal and Supreme Court are published and available online.

The delays for appeal and the requisites to enforce the ruling are provided by law. As for the costs, after the ruling is definitive, they will be calculated following the law, and communicated to the litigants, along with the delay and means of payment. In any case, the litigants can ask the court's front-office desk for all this information and the enforcement terms for the ruling (delays, costs for example).

Simplified procedures are available for injunctions rulings and pecuniary obligations from contracts under €5.000.01.

Concerning monitoring and statistics: Following legal commands and guidelines provided by the Portuguese High Judicial Council (CSM), every three months each court sends the CSM information regarding the cases opened and finished during that period, as well as information regarding backlogs and acts waiting to be performed for an excessive period of time. Every semester, each court sends the CSM a report, analysing those statistics and describing the measures taken to reduce backlogs and resolution time, as well as the plan of activities for the subsequent period. These reports are then sent to the Ministry of Justice, and published in the CSM's and courts' websites. Some of the indicators taken into account are the clearance rate and the backlog rate. Currently, the Portuguese CSM is studying if it's possible, and how, to determine the ideal caseload for each court and judge, taking into consideration the type of jurisdiction, among other factors. These measures have already had a positive impact on the reduction of backlogs and resolution time. The Ministry of Justice also publishes statistic data every year regarding the judicial system performance.

In order to inform the court or service in charge of the case of the risk of missing a deadline, the unit dealing with the dispute can put an electronic alarm for the case and inform the judge in order to solve the delay.

A **monitoring mechanism of the implementation rate exists**. An electronic system gives all the information about the ongoing cases in Court, such as, the number of cases, the duration/length of cases, etc., including enforcement cases.

- Mediation: The litigants are **not encouraged** to lead, before the lower courts proceedings, an initial extrajudicial mediation. The mediation process is not a mandatory prerequisite before filing a case.
- The court is thinking about the implementation of a satisfaction survey, but at this moment there isn't any. The current management model is recent and it needs more time to be fully implemented.
- Concerning legibility of judicial decisions: By law, each decision must be legible, reasoned and intelligible. In civil cases, written decisions with a word processor are mandatory (since they will be inserted in the digital file). Even in other jurisdictions, almost all decisions are written with a word processor. When not, and the litigant can't read the decision, she/he may ask for a transcript. The lack of legibility or reasoning is a ground for appeal.

# THE JUDICIAL SYSTEM IN SLOVENIA

## Constitutional and institutional system

The Republic of Slovenia has been an independent and sovereign State since June 25<sup>th</sup>, 1991. The Constitution was adopted in December 23<sup>rd</sup>, 1991. Amended several times, the last constitutional amendment was adopted in June 20<sup>th</sup>, 2006. Slovenia has been a part of the EU in May 2004 and the Euro zone in January 2007.

It is a parliamentary democracy. If Slovenian is the official language, Italian and Hungarian have the status of official language in the regions where Italian and Hungarian communities live.

The executive power is exercised by the Government (lead by the Prime minister – “president of the Government” and the President of the Republic. The Prime minister is proposed by the President of the Republic and elected by the National assembly. The President of the Republic is elected by direct universal elections for 5 years renewable once.

The legislative power is exercised by two chambers:

- The National assembly (Državni zbor) is composed of 90 members (Deputies) elected by universal elections for 4 years. A member for each Italian and Hungarian national community is elected. The National assembly is the main law-maker. The laws may be proposed by the Government or by any Deputy. A law may also be proposed by at least 5000 citizen (registered voters). The National Assembly may impeach the President of the Government or ministers before the Constitutional Court on charges of violating the Constitution and laws during the performance of their offices.
- The National council (Državni svet) is mainly a consultative institution. Its 40 members are elected for 5 years by indirect elections and represents social, economic, professional and local interest. It comprises: 4 representatives of employers, 4 representatives of employees, 4 representatives of farmers, craftsmen/women and liberal professions, 6 representatives from non-economic activities and 22 local representatives. Its powers are limited: it may propose laws, convey opinions, require the National assembly to decide again on a given law prior to its promulgation and require inquiries on matters of public importance.

The independence of the judiciary is guaranteed by the Constitution.

The Audit court checks the public budget and all public spending. Its members are appointed by the National assembly. A national report is submitted each year to the National assembly.

The Constitution also provides for the election of a national human rights Ombudsman/woman. Elected by the National assembly after proposition of the President of the Republic for 6 years renewable once, the Ombudsman/woman is an independent institution which controls the respect of human rights and ensures the protection of citizens against administration and justice failures.

## Judicial system and organisation

Slovenia is a civil law tradition country.

The judiciary is organised by two main laws:

- The Courts Law, which applies to all courts except for the Constitutional court. It determines the organisation, the competence and the administration of the courts. It also includes provisions

concerning the Judicial Council (from November 2017 in the Judicial Council Act);

- The Judicial Service Act, which determines the judges' status, the access to the function, the election, the rights and responsibilities, revocation and disciplinary procedures.

There are three degrees of jurisdiction:

1) First instance:

- **Local courts (*okrajna sodišča*) – 44 local courts:** One judge courts which deal with lower criminal offences (<3 years imprisonment). In civil matters, they are competent to deal with cases concerning ownership rights and property damage under 20 000 euros. They treat with right of ways and tenancies/leases and with family disputes concerning alimonies and paternity contesting. They are finally competent for land registry and civil enforcement matters.
- **District courts (*okrožna sodišča*) – 11 courts:** First instance court in all civil and criminal matters above the local courts threshold, they are competent for minors justice, execution of penalties, human rights and fundamental freedoms violations. They rule in all other family matters and are competent concerning bankruptcy, exequatur procedures, intellectual property and company registry.
- **Labour (*delovno sodišče*) and social (*socialno sodišče*) courts – 4 labour and 1 social court - specialised courts.**
- **Administrative courts (*Upravno sodišče*):** has the status of higher court.

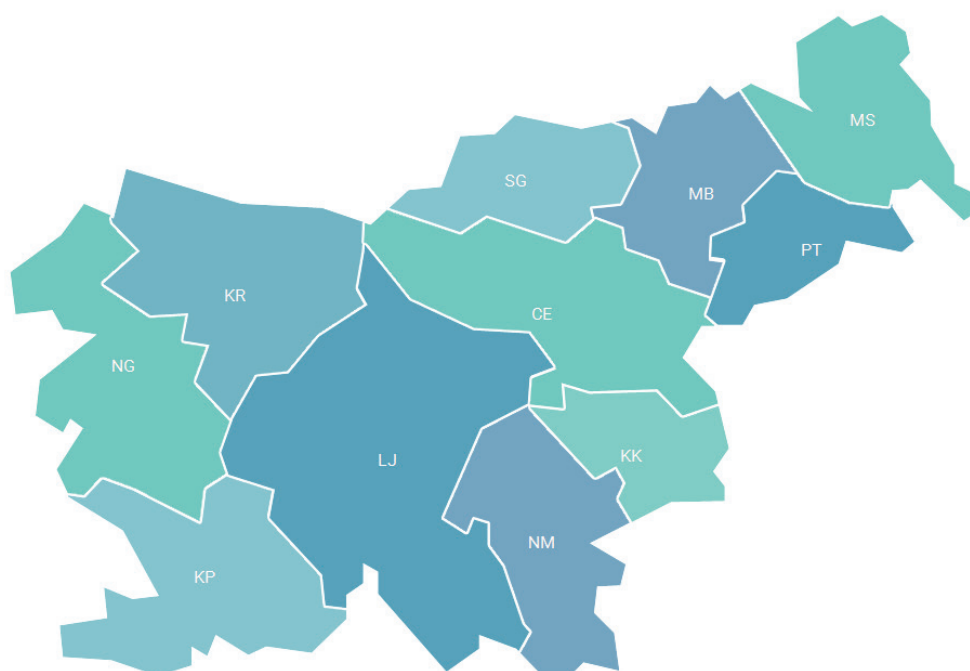


Figure: the 11 Court districts

2) Second instance: Higher courts (*višja sodišča*) – 4 courts + 1 specialised court

Appeal instance for the decisions of local and district courts. It also settles competence disputes between the first instance courts. The Higher Labour and Social court is specifically in charge of the appeals from the labour and social courts.

3) The Supreme Court (*Vrhovno sodišče*) and the Constitutional court (*Ustavno sodišče*)

**The Supreme Court** is the highest court in the judicial system. It deals with extraordinary legal remedies

in civil, commercial, administrative, labour and social matters, as well as third instance appellate court in criminal matters. It is also responsible for the inspection and audit of lower courts. Its President is appointed for 6 years renewable by the National assembly after proposition of the Minister of Justice and opinion of the Judicial Council and the Plenary assemble of the Supreme Court Judges.

**The Constitutional court** is an independent judicial body outside of the regular court system, for the control of constitutionality and legality of judicial acts and the protection of human rights and fundamental freedoms. It is composed of 9 law specialists of more than 40 years old, elected by the National assembly on proposition of the President of the Republic for 9 years non-renewable. The members elect their president among them. Any individual, as long as the conditions set by the law are respected, may present an constitutional action to the court if he/she considers that an individual act of the State, a local administration body or a public authority has violated his/her human rights or fundamental freedoms. The action can also be lodged by the Ombudsman/woman with the consent of the individual which rights and freedoms are protected.

### *Statute of magistrates - judges: Appointing, training, disciplinary procedures, assessment*

**Judges** are elected by the National assembly after recommendation from the Judicial Council. They are functionaries of the Republic of Slovenia and have a permanent mandate, which guaranties a high level of protection and stability in their functions. They are unmoveable and can be revoked by the National assembly after proposition of the Judicial Council, if they violate the Constitution or the law severely or if they intentionally commit a wrongful act by abusing their function, intentional act determined by a judicial decision.

**The Judicial Council (*Sodni svet*)** protects the status of the judges. It is composed of 11 members. The National assembly, after proposition of the President of the Republic, elects 5 members among law professors from the law academies, lawyers and law experts. The other 6 members are elected by the judges among themselves. The president of the Council is elected by the members among them.

**Judicial assistants and senior judicial advisers**, employed by each court, are civil servants. Their main function is to assist judges. They have judicial functions as they prepare the hearings, question the parties, draft decisions, manage the land registry and deal with non-contentious cases.

### *Training of judges*

The Judicial training centre at the Ministry of Justice, created in 1998, is in charge of the initial and continuous training of judges, prosecutors and all court staff. The training is mainly organised through conferences, seminars and workshops.

The centre also organises the State legal exam and the examinations for judicial interpreters and experts. The judges who wish to participate to the internships, consultations and other meetings need to request it to the court president. The president also makes sure that specialised judges can participate to relevant training sessions.

### *Disciplinary procedures*

The procedure is provided by law. The formal proposal for disciplinary sanctioning is lodged and presented by the disciplinary prosecutor, a judge of the Supreme Court.

The Disciplinary Court of First Instance and the Disciplinary Court of Second Instance rule in disciplinary proceedings. The Disciplinary Court of First Instance consists of eight judges: two judges of the Supreme Court, two high court judges, two district judges and two local judges. One of the Supreme Court

judges is the President of the Disciplinary Court of First Instance. The Disciplinary court of First Instance rules in an individual case in a panel of three judges, at least one member of which must have a status equal to that of the judge against whom the disciplinary proceedings are being brought. The Disciplinary Court of Second Instance consists of five judges of the Supreme Court.

Assessment of judges (judicial service):

An overall control of judges is also performed through the assessment of judicial service. It is conducted by the Personnel Council every three years, or before such period has elapsed at the request of the Judicial Council, the president of the court, the president of a superior court or the judge himself/herself. An assessment of the judicial service is required for the promotion of the judge. If the Personnel Council in the assessment of judicial service determines that a judge is not suitable for performing judicial function, his/her judicial office can be terminated upon the approval of the Judicial Council.

According to the Protection of Right to Trial without Undue Delay Act (2005) individuals may lodge requests for excessive procedural delays.

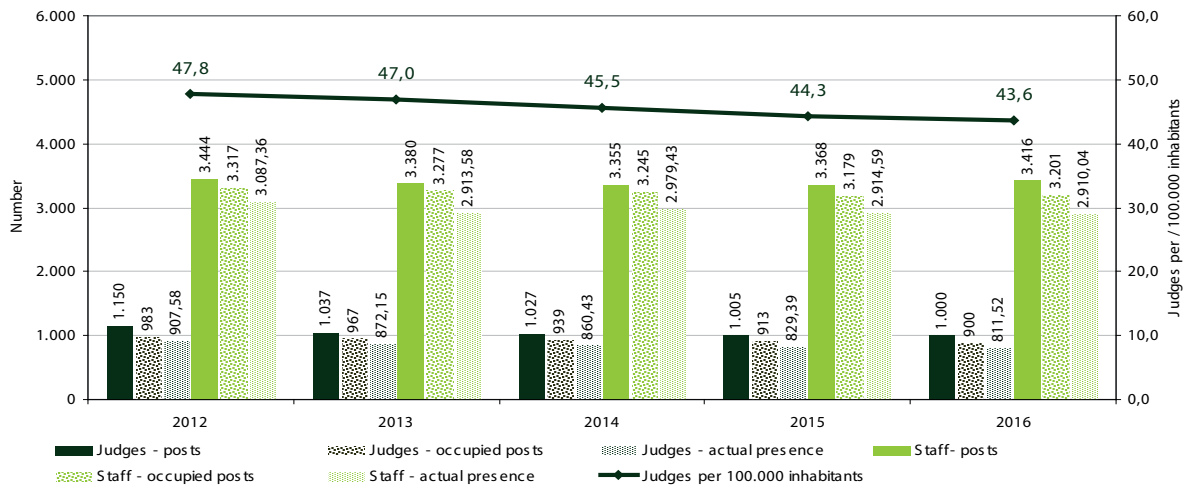
Sources: Translated extracts from the French MoJ Comparative Law office *Le système judiciaire en Slovénie*



# SOME STATISTICAL DATA ON SLOVENIAN COURTS

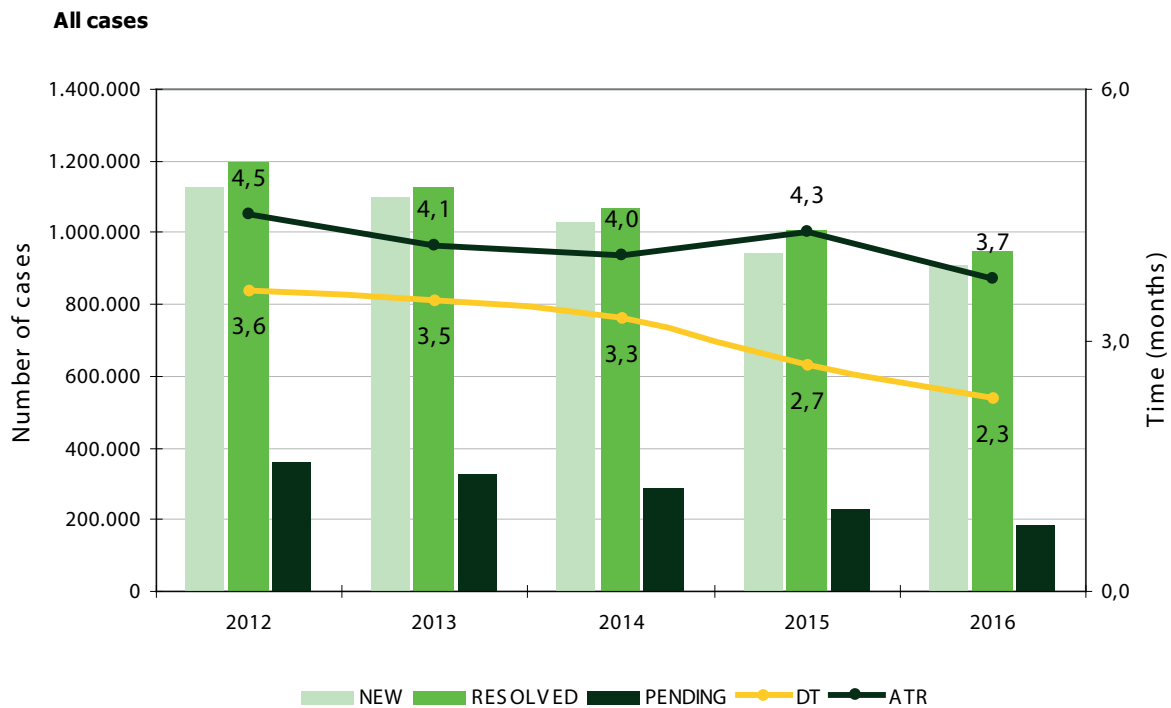
## Number of judges/court staff

Judges and court staff 2012 - 2016



## Workload

### a) All cases



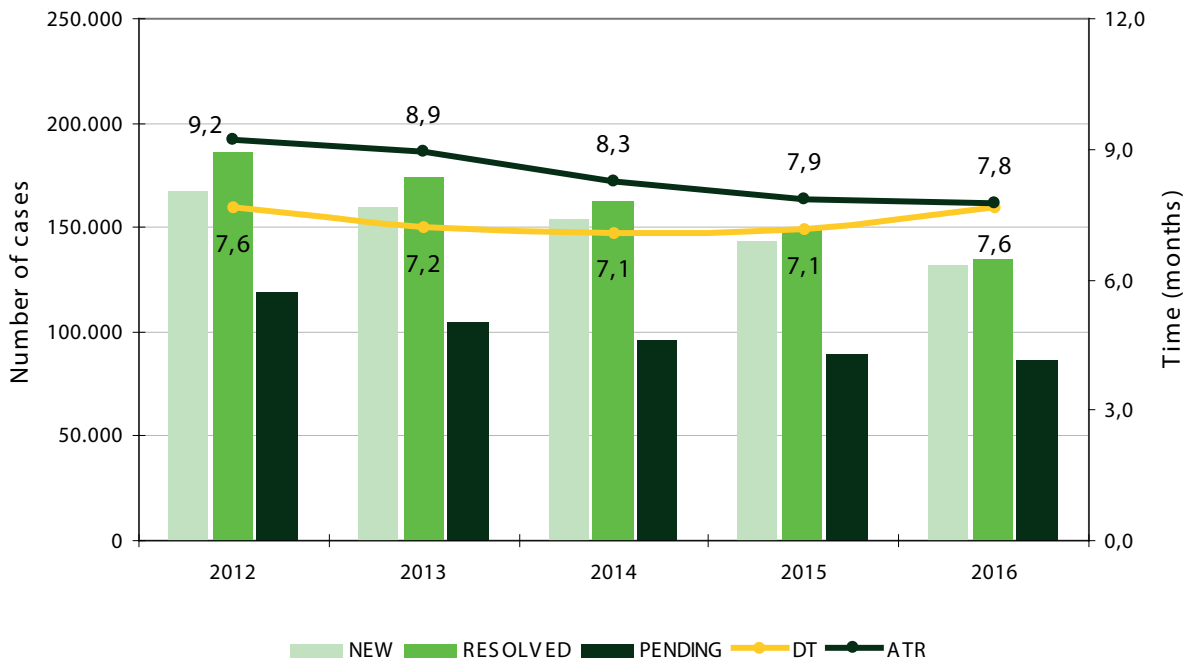
DT – disposition time (number of pending/number of resolved cases\*12)

ATR – actual time to resolution (calculated from duration of resolved cases - mean average)

Note: All cases are the total of **important** cases and **other** cases. Important cases are cases, where deciding on merits of the case is required (e.g. litigious cases, criminal cases etc.). Other cases are generally formalised and summarised procedures (e.g. land registry cases, business registry cases, civil enforcement cases) and some other minor issues.

b) Important cases

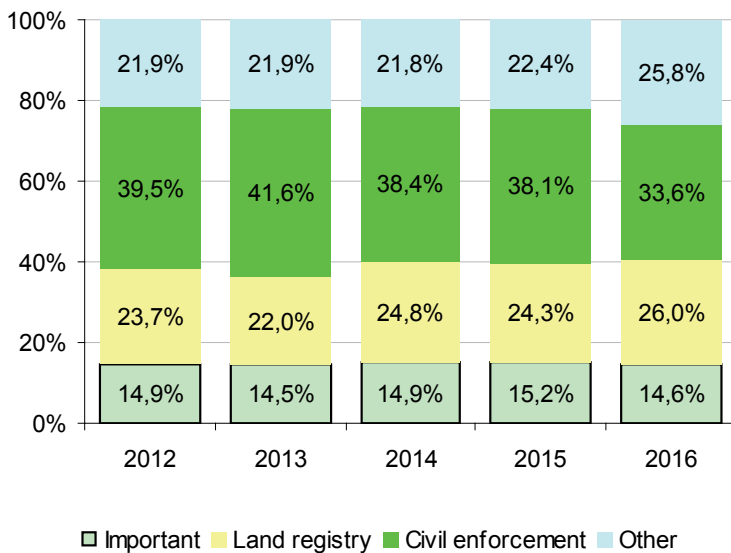
Important cases



Structure:

c) Incoming cases

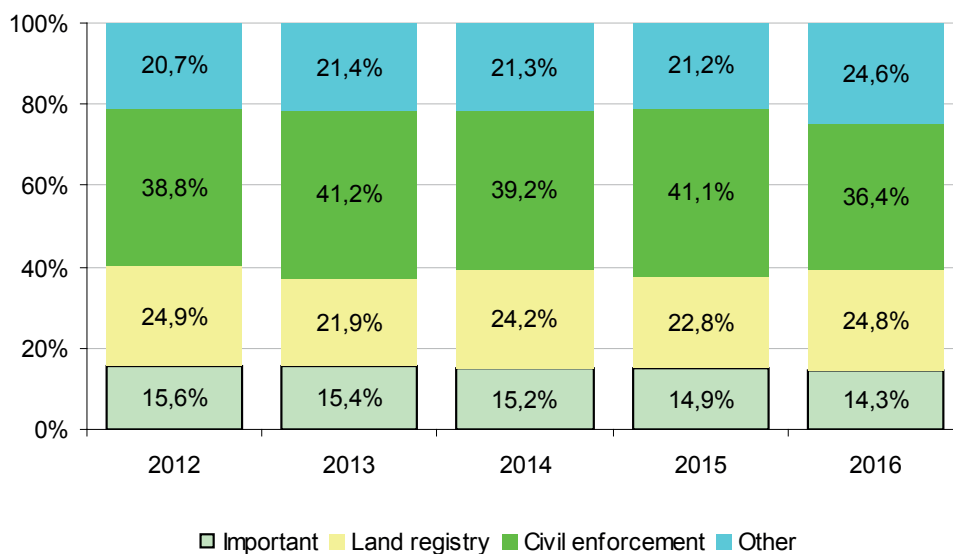
Composition - new cases



Note: **land registry** cases and **civil enforcement** cases are part of the other cases. They are separated on the graph due to sheer volume of cases.

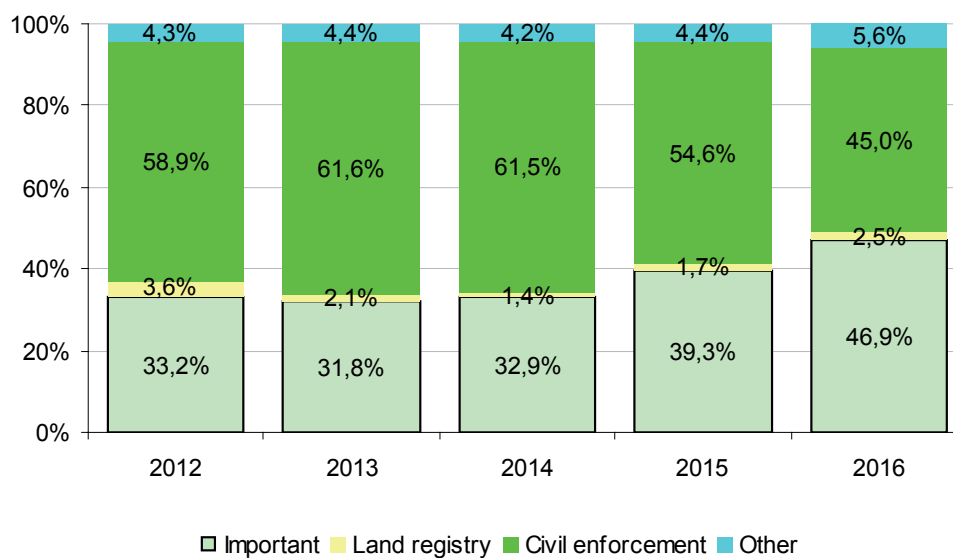
## Resolved cases

### Composition - resolved cases



## Pending cases

### Composition - pending cases



Information concerning the host court extracted from the answers to the questionnaire:

### **Koper District court**

The court has **3 departments**, resolving first instance cases of district jurisdiction: civil (litigious) commercial, criminal and investigations.

The court is headed by the president and the director. Court administration is supported by the human resources-legal office, financial accounting office and office for court administration and analysis.

The work of the court is assisted by the reception office, office for informatics, technical maintenance service and archive. An office for alternative dispute resolution (ADR) and an office for free legal aid are also established at the court. There are **5 local courts within the court's district**, dealing with cases of local jurisdiction.

At the end of 2015, there were **20 judges** (mainly district judges and some higher judges) and **89 court staff** (judicial advisers, judicial assistants, registrars, typists, administrative and technical staff) (by occupied posts).

At the local courts within the district, there are additional 30 local judges and 122 court staff (by occupied posts).

Additional information on court staff, according to CEPEJ categories (31.12. 2015, by occupied posts), data include the district court and its local courts): there were 32 Rechtspflegers (judicial advisers and higher judicial assistants), 33 non-judge staff (staff working on resolving cases), 131 administrative staff (registrars and other staff, working in administration of cases and administration of the court) and 15 technical staff.

It is a **court of general jurisdiction** (the specialised administrative and labour and social courts are organised separately). The general jurisdiction is exercised at district courts (commercial cases, family cases, pecuniary claims over 20.000 EUR, insolvency cases, business registry cases, criminal investigations, criminal cases against minors, severe criminal cases, specialised criminal cases) and local courts (non-litigious cases, pecuniary claims up to 20.000 EUR, disputes over tenancy, inheritance cases, civil enforcement cases, land registry cases, misdemeanours, criminal cases where the sanction is a fine or prison up to 3 years).

In **2015**, the **District court in Koper resolved 13.064 cases**. The distribution of resolved cases by law filed (roughly corresponding to the courts departments): criminal: 2.206 / civil (litigious): 769 / commercial: 893 / civil (non-litigious): 190 / bankruptcy: 241 / business registry: 6145 / other: 1.541 / free legal aid: 835 (the total number includes also the court management (Su) cases and ADR (mediation) cases).

The number of resolved cases in more specific types of cases within law field and court departments:

Criminal law:

- juvenile delinquency (including preparatory cases): 30 cases
- criminal investigations and investigation acts: 675 cases
- specialised cases (e.g. corruption, terrorism etc.): cases

Insolvency department:

- compulsory settlement: 4 cases
- commercial bankruptcy: 92 cases
- personal bankruptcy: 132 cases

Other cases include, for example, legal assistance between courts, international legal assistance, etc.

**The litigants** consist **mostly of individuals** (e.g. litigious cases, family cases, criminal cases) and **private legal entities** (e.g. commercial cases, business registry cases).

Generally, **no special arrangements regarding access to courts (information, filing etc.) are in place**. In civil enforcement procedures, the access to information on individual cases and filing claims is possible through the web portal and bulk filing is also possible (mainly used by big companies and lawyers).

- Concerning access to Justice policies and practices: A **lawyer representation is generally not required** (except at the Supreme Court with extraordinary legal remedies). Civil procedures (also administrative and labour and social procedures): if a representative is chosen, he/she must be a lawyer or other person that passed the State Legal Exam (the party can also perform procedural acts by him/her self).

Criminal procedures: if a representative is chosen, he/she must be lawyer (the defendant can also perform procedural acts by him/her self). In some cases, a lawyer can be substituted by the lawyers' candidate (e.g. at district courts) or lawyer's apprentice (e.g. at local courts).

- Implementation of a satisfaction survey: The **extensive surveys on satisfaction** with the functioning of courts in Slovenia **are planned as a bi-annual activity**. The surveys target the General public, Court users (non-professionals – parties and other people present at courts), Legal professionals (lawyers, public prosecutors and state attorneys) and Employees (judges and court staff) and they take place in every court.

The first survey was conducted in 2013 and the second in 2015. The **extensive analysis and complete results** of all surveys were **published** (in 2014 and respectively 2016) **on the website of the Slovenian judiciary** (available in Slovenian only):

[http://www.sodisce.si/sodna\\_uprava/statistika\\_in\\_letna\\_porocila/zadovoljstvo\\_javnosti/](http://www.sodisce.si/sodna_uprava/statistika_in_letna_porocila/zadovoljstvo_javnosti/)

Detailed data is available upon request (e.g. charts and comments can be explained or translated).

- Concerning general communication with the citizens: The **selected court does not provide a special desk** to guide and inform litigants or regular citizens who wish to file a case, though some general information can be obtained at the departments' offices (registrars, judicial assistants and judicial advisers).

When the procedure is already in progress, the case file can be looked into, copies of documents can be made and some additional information can be obtained (e.g. on paying court fees, deadlines etc.)

There is a **general web page of the judiciary and additionally, each court has its own web page** with information on the court (organization, contact information etc.), news, public announcements and schedule of hearings.

Some regulation concerning litigant's information is set in the procedural laws and the Court rules (by-law by the Minister of Justice). There the minimal standards on access to information are set (business hours of courts, when a party can request to see the case-file etc.). The Supreme Court is initiating a project on procedural fairness, where making information available to the public, as well as parties, will play an important role.

The importance of procedural fairness is reflected in several Supreme Court documents (the priorities at the opening of the Judicial Year, working documents on the quality of judiciary). Nevertheless, they do not form part of any law or general public policy document prepared by the government (to our knowledge).

The results of the survey on satisfaction with the functioning of courts will also be used to assess the quality of the service given to court users.

- Concerning communication with the media: There is **no national policy concerning communication of the courts with the media** and the **District court in Koper has not developed a specific policy** of communication with the media. This is in the **domain of Supreme court of Republic of the Slovenia**. The purpose of the communication with the media is to create a positive image of the court and the judiciary system.

- Concerning communication with litigants: **Every court has a web page** with its organisation structure and contact information, along with the data on the work of the court (workload, number of resolved cases, disposition time, etc. and annual reports). At the Supreme Court, there is also a frequently asked questions section, where most importation questions regarding the work of courts are published. There are also some materials, covering particular issues (e.g. brochures for children as participants in court procedures). Currently, there is no referral orientation according to the legal issues. The information is available at the web page of all courts (e.g. <http://www.sodisce.si/okrolj/>), as well as at the more general judiciary web page (<http://www.sodisce.si/>).

The **information can only be accessible online**. There are **some printed brochures** (e.g. for children as participants in court procedures, the District court in Ljubljana has its own presentation booklet in printed form). Generally, printed materials can be accessed at the courts (court buildings – waiting rooms, court rooms and offices accessible to public etc.).

**No form is generally required to file a claim/request at the court**. However, there are **exceptions** – in the following types of cases, forms are required and are generally available on the court web pages ([http://www.sodisce.si/sodni\\_postopki/obrazci/](http://www.sodisce.si/sodni_postopki/obrazci/)): civil enforcement on the basis of the authentic document, request for the free legal aid, for registering a business company (the form must be filed at the notary, except for the one-person limited liability company), request for an European Payment Order (EPO), claim form at the European Small Claims Procedure (ESCP), for land register procedure, no form is provided to users in advance, because it is generated at the court at the request of the user, for registering a one-person limited liability company, no form is provided to users in advance, because it is generated at the contact point (*točka VEM*) at the request of the user.

**Some other forms are available as well**: user's request to be registered at the IT system for providing information in bankruptcy proceedings, request for the official confirmation that a person is not currently under criminal investigation/procedure, request for a supervisory appeal (a legal remedy to use in case a party feels that his/her right to a trial without undue delay is endangered (a trial in reasonable time, art. 6/1 ECHR)), mandatory information on the applicant's assets (for request for the exception to paying court fees. Some forms and explanations can also be found on the Ministry of Justice web page.

**These forms are completed and transferred electronically by the litigant in order to register his case.**

Parties **generally do not have access to the case material online**. There are **some exceptions** where some information or court decisions are published online (land registry, business registry, insolvency cases). In the civil enforcement procedures, parties can access the information on every procedural act in the case (e.g. date of serving to parties, type of decision, etc.) and to their own writings (but not the court or other party writings, though they are digitalised).

- Concerning legal aid: **Additional information is available on the court's web page**, including the income/assets thresholds and types of legal aid. The free legal aid system is in place, with professional lawyers performing legal aid and being reimbursed by the state. **The request for free legal aid is filed at the courts**. There are several forms of legal aid available, including “legal advice” (before any

court procedure is started). The “private” free legal aid is not illegal; however it is not institutionalised (outside the free legal aid system). There are some NGOs that can help with legal advice and lawyers occasionally provide pro-bono service.

- Provisional timetables: **Currently, the litigant is not provided a provisional timeframe.** A **new amendment to the Civil Procedure Act** provides for such information (before the first hearing, a judge would be obliged to **prepare a plan of procedure** in accordance with the parties (expected procedural acts, dates of hearings etc.), however the amendment is yet to be adopted by the Parliament. In practice, some predictable delays are accounted for at setting dates for the future main hearing session, usually according to the experience of judges (e.g. if the expert opinion should be acquired, the next hearing will be scheduled to give an expert enough time).

- Mediation: There is **active encouragement to judicial mediation**: all courts of first and second instance have to adopt ADR programmes. On the basis of these programmes, mediation is offered in disputes arising from commercial, labour, family and other civil relationships, with regard to claims that are at parties’ disposal and that parties can agree upon. The court may adopt and implement the programme as an activity organised directly in court (court-annexed programme) or on the basis of a contract with a suitable provider of ADR (court-connected programme).

- Concerning the decision and enforcement: The **decision should be orally communicated to the parties at the conclusion of the main hearing.** However, **in practice, most judges choose to issue a written decision** (an option, provided by procedural laws for more complicated cases). For the cases without a main hearing the decision is issued in writing. The written decision is usually **sent via mail** and should be served to parties personally (with the proof of receipt). In civil enforcement cases, the court decision can be served to parties’ “safe” e-mail inbox, with the parties’ consent ex-ante.

The litigants are **not informed of the enforcement terms for the ruling** (delays, costs for example). The decision **contains the information for lodging an appeal.** If no appeal had been lodged, the decision becomes final and the party may start **the civil enforcement procedure.** However, **this is a separate judicial procedure** and no information on starting the civil enforcement procedure is given to the party during litigation.

The Civil Procedure Act provides for **simplified “small value claims” procedures** as well as **payment order procedures** in civil and commercial cases. The **on-line procedure is currently available (and widely used) for the civil enforcement** on the basis of the authentic document. Those procedures are, simply put, request for payment order, registered and processed automatically, centralised at one specialised court only. If the request is uncontested, the civil enforcement is allowed automatically and a case is sent to the local court according to competence (by location). On the other hand, if the request is contested, a litigious procedure is initiated and a file is sent automatically as a litigious case to a local or district court. Civil enforcement on the basis of the authentic document cases represents approx. 20% of all incoming non-criminal cases (2015 data). A party may start the civil enforcement procedure, which is a separate judicial procedure at a local court (decisions are not enforced automatically).

**No data is available on the percentage of court decisions, for which the parties decided / have not decided to start an enforcement procedure.** The local court is competent to allow the proposed enforcement procedure. General data on the number of new cases, as well as of allowed/denied proposals is available upon request. The power to perform most of the enforcement acts is vested in bailiffs (private enforcement agents); however there are some exceptions (e.g. the sale of debtor real estates by the court or the notary). No data is collected whether the enforcement procedure was successful (the decision was actually enforced).

- Concerning legibility of judicial decisions: There is **no specific plan or national policy concerning legibility of judicial decisions.** The **standards for the legal reasoning and legibility are (traditionally) provided by the procedural law and there is plenty of case-law** on the issue.

Both the Civil Procedure Act and the Criminal Procedure Act provide reasons for which an appeal may be filed, including the following (quite similar for both procedures):

- if the judicial decision (i.e. judgement) is affected by shortcomings for which it cannot be reviewed, in particular
- if the disposition is incomprehensible, inconsistent, or in contradiction with the reasoning for the decision, or
- if it fails to contain reasons (at all), or fails to contain reasons in respect of crucial facts, or if the reasons are vague or self-contradictory.

**All the 2nd and 3rd instance court's decisions are anonymised and published online.** The search is possible using several criteria such as keywords, legal field, legal institute, relevant law provisions etc. and ECLI (at <http://sodnapraksa.si/>). The published decisions include data on the court, judge/chamber, disposition, reasoning, and the “base” of the decision (the most important facts and reasoning).

Concerning monitoring and statistics: The **case registers are computerised** and they **contain calendars**, so **a deadline can be entered into the calendar**. In some specialised procedures (e.g. land registry), **automated alerts** are set in place. This tools are **mainly used as reminders, and no special follow-up** is required, if the alert mechanism is triggered.

In the BI tools, advanced search can be made and different information can be acquired, such as cases with the longest duration from the last procedural act, backlogs, age of pending cases, etc. According to the Court Rules, **a judge must inform the court president about backlogs** (when the case is not resolved within time limit, set by the Court Rules), who can demand a **report about the reasons for the backlog**.



## **ANNEXE 2 - Questionnaire de lancement du projet CQFD : les politiques et pratiques nationales en matière de qualité de la justice (septembre 2016) (dernière mise à jour – mai 2017)**

### **— Questionnaire — Projet CQFD « Court Quality Framework Design »**

This questionnaire is meant to collect essential information concerning the justice systems and the functioning of the courts selected by the partner States of the CQFD project, in order to have a first database on policies and practices concerning quality of Justice.

The answer to this questionnaire is the first step of the project before the first meeting of the partners in Paris on November 2<sup>nd</sup> and 3<sup>rd</sup>, 2016. The collected answers will be analysed by the French ministry of Justice and will serve as basis for discussions so as to determine shared indicators on quality of Justice. These elements will be refined all along the project.

**1. Information concerning the selected court**

**1.1. Organisation of the court**

Q1	Could you describe the internal organisation of the selected court (structure)?				
	Estonia	France	Italy	Portugal	Slovenia
	<p>Tallinn Court of Appeal comprises 29 judges (including the President of the Court), a legal service and the registrars office.</p>	<p>The Melun “tribunal de grande instance – TGI-” is a first instance court, headed by Paris court of appeal.</p> <p>It is a middle size court : 37<sup>th</sup> out of 164.</p> <p>The judicial district also counts a tribunal d’instance – TI- and a juvenile court – TPE</p>	<p>The Tribunale Ordinario di Milano is organized in four services: civil, criminal matters hearings, preliminary investigations, administrative tasks. More particularly, civil service is composed of 13 chambers (each specialized in specific matters) and Labour chamber while criminal matters is composed of 11 chambers (each specialized in specific matters), Corte d’assise (judging on most serious crimes), re-examination chamber and SAMP (precautionary measures).</p> <p>The full organization chart (<a href="https://www.tribunale.milano.it/files/organigramma_tribunale.JPG">https://www.tribunale.milano.it/files/organigramma_tribunale.JPG</a>) shows the structure in more detail.</p> <p>The Public prosecutor office is composed of seven specialized “departments”, the Office for execution of criminal penalties and the Office of definition of simple cases (SDAS).</p> <p>The structure is summarized in <a href="http://www.procura.milano.giustizia.it/giudiziaria-.html">http://www.procura.milano.giustizia.it/giudiziaria-.html</a></p>	<p>Could you describe the internal organisation of the selected court (structure)?</p> <p>Judge President;</p> <p>Judges – High and Municipal instance;</p> <p>Court Clerks;</p> <p>High Criminal Instance (for crimes punished with more than 5 years of prison); High Civil Instance (for cases over €50.000,00), Labour Court, Family and Minors Court, Enforcement Court;</p> <p>Two Municipal Civil Courts; two Municipal Criminal Courts, and five Municipal Courts of general competence.</p>	<p>Background information: The participant (Slovenia) is the Supreme Court. Due to the nature of the cases at the Supreme Court (mainly extraordinary appeals at third instance, no hearing sessions for the parties), a first instance court (District court in Koper) was chosen as an example for this study. The answers to Q1—6, 8, 16 and 17 refer to the District court in Koper, and the rest of the answers are of general character (they apply to all courts/court system).</p> <p>The court has 3 departments, resolving first instance cases of district jurisdiction: civil (litigious) commercial, criminal and investigations. The court is headed by the president and the president’s office. Court administration is supported by the human resources-legal office, financial accounting office and office for court administration and analysis. The work of the court is assisted by the reception office, office for informatics, technical maintenance service and archive. An office for alternative dispute resolution (ADR) and an office for free legal aid are also established at the court. There are 5 local courts within the court’s district, dealing with cases of local jurisdiction (see Q4).</p>

<b>Q2</b>	How many judges, prosecutors, law officers, registrars, court staff... does the court count?				
	<b>Estonia</b>	<b>France</b>	<b>Italy</b>	<b>Portugal</b>	<b>Slovenia</b>
	There are 29 judges, 27 law clerks, 9 secretaries, 5 registrar (reception desk) officers, 4 interpreters, 3 security officers and an assistant of the President of the Court.	The court counts : 35 judges, including judges ruling for the tribunal d'instance 13 prosecutors 99 members of court staff + 36 in the tribunal d'instance	TRIBUNALE DI MILANO Judges (professional): 259 Honorary judges: Registry directors: 1 dirigente (head), 32 direttori, 109 funzionari Administrative staff: 103 cancellieri, 159 assistenti, 38 operatori, 52 ausiliari, 16 conducenti PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE Prosecutors (professional): 79 Honorary attorneys: 63 Registry directors and staff: 295	24 judges; 19 prosecutors; 148 clerks.	At the end of 2015, there were 20 judges (mainly district judges and some higher judges) and 89 court staff (judicial advisers, judicial assistants, registrars, typists, administrative and technical staff) (by occupied posts).  At the local courts within the district, there are additional 30 local judges and 122 court staff (by occupied posts).  Additional information on court staff, according to CEPEJ categories (31. 12. 2015, by occupied posts), data include the district court and its local courts): there were 32 Rechtspflegers (judicial advisers and higher judicial assistants), 33 non-judge staff (staff working on resolving cases), 131 administrative staff (registrars and other staff, working in administration of cases and administration of the court) and 15 technical staff .

### 1.2. Activity and nature of caseload

<b>Q3</b>	What is the level of jurisdiction of the selected court (lower court, appeal court, Supreme Court)?				
	<b>Estonia</b>	<b>France</b>	<b>Italy</b>	<b>Portugal</b>	<b>Slovenia</b>
	Tallinn Court of Appeal is a 2nd instance court (hearing only appeals).	Both TGI and TI are lower courts	The Tribunale is normally first instance judge; it is also the appeal court for many sentences of Justice of peace.	Lower court.	A first instance district court.
<b>Q4</b>	What is the nature of the cases dealt with by the selected court (civil, administrative, commercial, criminal...)?				
	<b>Estonia</b>	<b>France</b>	<b>Italy</b>	<b>Portugal</b>	<b>Slovenia</b>
	There are 3 chambers – administrative, civil and criminal.	Civil and criminal cases, including a court dealing with juvenile court dealing both with criminal cases and child protection cases	The Tribunale Ordinario has competence on general civil, commercial and criminal matters. It does not have competence on administrative questions, dealt by the Tribunale Amministrativo.	Civil, commercial, criminal, labour, family.	It is a court of general jurisdiction (the specialised administrative and labour and social courts are organised separately). The general jurisdiction is exercised at district courts (commercial cases, family cases, pecuniary claims over 20.000 EUR, insolvency cases, business registry cases, criminal investigations, criminal cases against minors, severe criminal cases, specialised criminal cases) and local courts (non-litigious cases, pecuniary claims up to 20.000 EUR, disputes over tenancy, inheritance cases, civil enforcement cases, land registry cases, misdemeanours, criminal cases where the sanction is a fine or prison up to 3 years.

Q5	How many cases are ruled annually by this court?				
	Estonia	France	Italy	Portugal	Slovenia
	<p>In 2015:</p> <p>2153 civil cases, incl appeals on substance (e.g not procedural issues) 937 cases;</p> <p>1265 criminal cases, incl 376 on substance; 130 misdemeanour cases, incl 49 on substance;</p> <p>896 administrative law cases, incl 380 on substance.</p>	<p>2015 activity</p> <p>Tribunal de grande instance</p> <p><u>Civil cases</u> (all included) : 6 000</p> <p><u>Criminal cases</u> : 5 500</p> <p>Social security cases : 1 000</p> <p>Tribunal d'instance : civil cases : 11 000 – including court orders</p> <p>criminal cases ( petty offences) : 1 700</p> <p>Juvenile court</p> <p>child protection : 2 331 on going cases</p> <p>criminal cases : 1000 new cases</p>	<p>Following numbers refer to 2015</p> <p><u>Civil</u>: ordinary cases = cognizione ordinaria: new cases 17521 / concluded cases 21225</p> <p>intellectual property and trademarks cases = proprietà industriale e intellettuale, marchi e brevetti: new cases 264 / concluded cases 325</p> <p>company law cases = rito societario ex D.Lvo 5/03: new cases 69 / concluded cases 71</p> <p>summary cases = procedimenti sommari ex a. 702 bis cpc: new cases 3403 / concluded cases 2551</p> <p>land/agriculture cases = controversie agrarie: new cases 8 / concluded cases 7</p> <p>interdiction et incapacité = procedimenti contenziosi (interdizioni): new cases 61 / concluded cases 60</p> <p>appeal procedures = appelli: new cases 471 / concluded cases 542</p> <p>employment disputes = cause di lavoro: new cases 8101 / concluded cases 8229</p> <p>separation and divorce cases = separazioni e divorzi: new cases 7635 / concluded cases 7882</p> <p>non contentious justice cases = volontaria giurisdizione: new cases 60014 / concluded cases 58860</p> <p>injunctions = decreti ingiuntivi: new cases 51837 / concluded cases 54257</p> <p>bankruptcies and forced executions = fallimenti e procedure esecutive: new cases 14682 / concluded cases 19020</p> <p><b>TOTAL = new cases 164.066 / concluded cases 173.029</b></p> <p><u>Criminal</u>: monocratic criminal trial = new cases 14720 / concluded cases 13272</p> <p>collegiate criminal trial = new cases 856 / concluded cases 763</p> <p>giudice per le indagini preliminari = new cases 36.569 / concluded cases 41.577</p> <p>Assize court = new cases 5 / concluded cases 12</p>	<p>6487</p>	<p>In 2015, the District court in Koper resolved 13.064 cases. The distribution of resolved cases by law filed (roughly corresponding to the courts departments): criminal: 2.206 / civil (litigious): 769 / commercial: 893 / civil (non litigious): 190 / bankruptcy: 241 / business registry: 6145 / other: 1.541 / free legal aid: 835 (the total number includes also the court management (Su) cases and ADR (mediation) cases.</p>

Q6	What is the distribution between civil, administrative, commercial and criminal cases? If possible, specify between more specific types of cases (for ex concerning civil cases: family law, law of persons, law of contract, tort law...)				
	E	F	I	P	S
	<p>See Q5. The most common civil cases were: contract law, family law, bailiffs law, bankruptcy law and property law. Most common administrative cases were prison law, tax law, aliens law, planning and building law, social law. Data for criminal cases N/A, they hear all types of criminal cases.</p>	<p>Tribunal de grande instance: Civil cases : family law and laws of persons : 65/70% ; laws of contracts : 9% ; tort law : 5 %</p>	<p>For civil jurisdiction the detail was provided in answer to Q5. For Criminal jurisdiction we have:</p> <p>organised crime (Criminalità organizzata) : new cases 3274 - concluded cases 2971</p> <p>weak people (Soggetti deboli) : new cases 2754 - concluded cases 2115</p> <p>preventive measures (Misure di prevenzione) : new cases 0 - concluded cases 391</p> <p>citizens (cittadini) : new cases 65 - concluded cases 64</p> <p>economic crimes (Criminalità economica) : new cases 3704 - concluded cases 3136</p> <p>companies (imprese) : new cases 435 - concluded cases 432</p> <p>corruption, crimes against the public administration (Reati contro la Pubblica Amministrazione) : new cases 2443 - concluded cases 2320</p>	<p>Civil cases – 11.508; Criminal cases – 881; Family and Minors – 707; Labour law – 550.</p>	<p>The number of resolved cases in more specific types of cases within law field (Q5) and court departments (Q1):</p> <p>Criminal law:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- juvenile delinquency (including preparatory cases): 30 cases</li> <li>- criminal investigations and investigation acts: 675 cases</li> <li>- specialised cases (e.g. corruption, terrorism etc.): cases</li> </ul> <p>Insolvency department:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> compulsory settlement: 4 cases</li> <li><input type="checkbox"/> commercial bankruptcy: 92 cases</li> <li><input type="checkbox"/> personal bankruptcy: 132 cases</li> </ul> <p>Other cases include, for example, legal assistance between courts, international legal assistance, etc.</p>

Q7	Is lawyer representation mandatory for all cases presented before this court or only some of them? Could you specify in which cases this representation is not required (indicating if possible the number or proportion of cases it represents against the total number of cases)?				
	E	F	I	P	S
	<p>Lawyer representation is mandatory only in criminal cases and in civil some cases (forced hospitalization cases)</p>	<p>Lawyer representation is optional for criminal cases concerning offences, where offenders incur prison sentence under 10 years.</p> <p>Lawyer representation is mandatory for part of civil cases only : divorce, tort law and contract law</p>	<p>While for justice of peace there are many cases where lawyer representation is not mandatory, there are just a few hypothesis in Tribunale that do not require this representation.</p> <p>We do not have, at least at this moment, the exact detail of this amount in reality.</p>	<p>In Criminal cases the lawyer representation is mandatory;</p> <p>In Civil Cases the lawyer representation is not mandatory for disputes under €5.000,01.</p>	<p>A lawyer representation in generally not required (except at the Supreme Court with extraordinary legal remedies).</p> <p>Civil procedures (also administrative and labour and social procedures): if a representative is chosen, he/she must be a lawyer or other person that passed the State Legal Exam (the party can also perform procedural acts by him/her self ).</p> <p>Criminal procedures: if a representative is chosen, he/she must be lawyer (the defendant can also perform procedural acts by him/her self ).</p> <p>In some cases, a lawyer can be substituted by the lawyers' candidate (e.g. at district courts) or lawyer's apprentice (e.g. at local courts).</p>

1.2. Type of litigants before the court

**Q8** What kind of litigants usually appear before this court, individuals, private and public legal entities... Provide, if possible, the breakdown between the different categories?

E	F	I	P	S
<p>All kind of litigants, usually (but not always) professionally represented.</p>	<p>Most of civil litigants are individual and private legal entities. Most of cases involving public legal entities are dealt by the administrative court, unless the legal entity is acting as a private field as a private entity would.</p> <p>Most of criminal offenders are individual and private legal entities, although public legal entities can also be prosecuted.</p> <p>Figures do not provide any breakdown between the different categories.</p>	<p>All sort of litigants above described appear before Tribunale di Milano. We do not have the precise distribution of them at this moment.</p>	<p>The litigants that appear before this court are individuals and private corporate entities, approximately in same rate.</p>	<p>The litigants consist mostly of individuals (e.g. litigious cases, family cases, criminal cases) and private legal entities (e.g. commercial cases, business registry cases). Please see table at Q5 for the number of cases by law fields. Some detailed data is available depending on types of cases (e.g. number of personal bankruptcy cases and business bankruptcies).</p> <p>Generally, no special arrangements regarding access to courts (information, filing etc.) are in place. In civil enforcement procedures, the access to information on individual cases and filing claims is possible through the web portal and bulk filing is also possible (mainly used by big companies and lawyers).</p>

## 2. General communication Policy

### 2.1 Available information facilities in the selected court

Q9	Does the selected court provide a special desk to guide and inform litigants or regular citizens who wish to file a case? What is the profile of the staff in charge of the special desk (registrars, law officers...)?				
	E	F	I	P	S
	<p>There is not a special desk for that but generally registrars offer guidance to citizens who wish to file a claim. Registrars are not lawyers. In case of need the registrars may involve interpreters.</p>	<p>The court has a special desk "guichet unique de greffe" - GUG - which guides and informs litigants coming to court or wishing to file a case. The staff belongs to the court staff: it counts two clerks and two assistant clerks.</p> <p>The GUG works with other desks, existing over the Seine-et-Marne district, giving free informations in various fields of law, through a variety of permanences.</p> <p>In court, the GUG specifically works with attorneys/counselors who provide free information every day between 12.30 am et 3 pm. It has a direct link with the clerks working in the local "bureau d'aide juridictionnelle", the specific service dealing with legal aid over the district for all lower courts.</p>	<p>Tribunale di Milano has a Civil Infopoint and a Criminal Infopoint, providing general information to citizens, and aid to lawyers in matters of telematic trials. Infopoints release also copies of simple acts and are part of URP (Office of relations with the public).</p>	<p>Yes. The central/general staff unit of the Court can guide and inform litigants or regular citizens to file a case, if this one is simple.</p> <p>If the case is more complex, the clerk informs to the litigants that they must appoint a lawyer.</p> <p>In cases that the lawyer representation is mandatory the central staff unit also informs the litigants that they need to appoint a lawyer.</p> <p>The special desk is composed of judicial clerks, a special branch of administrative clerks that works only in courts.</p>	<p>No, though some general information can be obtained at the departments' offices (registrars, judicial assistants and judicial advisers).</p> <p>When the procedure is already in progress, the case file can be looked into, copies of documents can be made and some additional information can be obtained (e.g. on paying court fees, deadlines etc.)</p>
Q10	Does the court have a personal web page or web site accessible to litigants or citizens?				
	E	F	I	P	S
	<p>All 1st and 2nd instance court have personal web-pages. However they are with similar layout, content and structure (www.kohus.ee), administered in cooperation with the Ministry of Justice and the relevant court. Documents can be filed and received electronically via the judicial system's portal that is called "E-file" <a href="https://www.e-toimik.ee/">https://www.e-toimik.ee/</a>.</p>	<p>The court doesn't have a personnel web pages but benefits from the ministry of justice's web pages which offers many information. It also benefits from the recent new web site "justice.fr".</p> <p>The court also benefits from the local "council for law access" - CDAD "conseil départemental d'accès au droit"'s web pages which offers information on local law permanences existing all over the district.</p>	<p>Yes: <a href="https://www.tribunale.milano.it">https://www.tribunale.milano.it</a> Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.</p>	<p>The court has only a personal web page, in which litigants and citizens can find general information about the court.</p>	<p>Yes. There is a general web page of the judiciary and additionally, each court has its own web page with information on the court (organization, contact information etc.), news, public announcements and schedule of hearings.</p>



Q11	Has a satisfaction survey been led in this jurisdiction or for a group of jurisdictions it belongs to? If positive, when and along which methodology? Could you communicate its results concerning litigants' information? Are these surveys recurrent, periodic?				
	E	F	I	P	S
	<p>A satisfaction survey was conducted in 2013 in cooperation with the Ministry of Justice and the Supreme Court. A study was conducted by a polling firm on the following questions – access to information and satisfaction with dissemination of information, evaluations of hearings and judges performance during the proceedings (incl how comprehensible the proceedings had been), satisfaction with and trustworthiness of the justice system, satisfaction of prosecutors and other professional actors, recommendations for improvement of the judicial proceedings. All 1st and 2nd instance courts participated. Questions were posed to people who had on-going or past proceedings in the relevant court. The results were communicated back to the judiciary and they were taken into account by the working-group that elaborated the principles of the judicial quality management.</p>	<p>Satisfactory survey can be led by the justice department.</p> <p>The court has twice led its own survey, asking people to fill in anonymous files during a few weeks.</p>	<p>In 2014 Tribunale di Milano has carried out a survey on the perception, by companies, of the quality of justice and activities of the tribunale. 234 companies responded to the questionnaire (11.5% of the population), of which 206 (88%) with less than 99 workers and 28 (12%) with more than 100. The sample that has emerged is broadly in line with reference population.</p> <p>148 companies (63% of the sample) said they had had dealings with the Tribunale over the past five years, 80 (34%) had no relations, and 6 (3%) have not answered the question.</p> <p>Of the 148 companies, 135 (91%), they have had dealings with judicial offices in Lombardia; of the 135 companies that have had relations with the Lombard system, 86 (64%) were users of judicial offices in Milan. Of the above said 135 companies, 47 (34.8%) had a negative legal outcome, 54 (40%) positive and 34 gave no answer (25.2%).</p> <p>The survey should be made each three years. In annexe we send the Bilancio di Responsabilità Sociale 2014 containing the survey result.</p> <p>ISTAT (National Institute of Statistics) periodically carries out researches also concerning these matters, especially for civil justice, as part of the general survey AVQ (Aspetti della Vita Quotidiana, Aspects of dayly life), a multiscope survey.</p> <p>The results are published on Istat's website (<a href="http://www.istat.it/it/opinioni-dei-cittadini">http://www.istat.it/it/opinioni-dei-cittadini</a> and <a href="http://www.istat.it/it/archivio/190586">http://www.istat.it/it/archivio/190586</a>). The survey is on a yearly basis since 1993. The survey is carried out, in the first quarter of each year, on a sample of about 24 thousand families (for a total of about 54 thousand people), distributed in 850 Italian municipalities of different demographic size. A municipal detector goes to the homes of the extracted families (who have been previously informed) and makes some questions to all family's members, collecting their answers through two questionnaires (one of them filled by the detector, and the second one filled by each interviewed person).</p>	<p>The court is thinking about the implementation of a satisfaction survey, but at this moment there isn't any.</p> <p>In fact, the current management model is recent and it needs more time to be fully implemented.</p>	<p>The extensive surveys on satisfaction with the functioning of courts in Slovenia are planned as a bi-annual activity. The surveys target the General public, Court users (non professionals – parties and other people present at courts), Legal professionals (lawyers, public prosecutors and state attorneys) and Employees (judges and court staff) and they take place in every court.</p> <p>The first survey was conducted in 2013 and the second in 2015. The extensive analysis and complete results of all surveys were published (in 2014 and respectively 2016) on the website of the Slovenian judiciary (available in Slovenian only):</p> <p><a href="http://www.sodisce.si/sodna_uprava/statistika_in_letna_porocila/zadovoljstvo_javnosti/">http://www.sodisce.si/sodna_uprava/statistika_in_letna_porocila/zadovoljstvo_javnosti/</a></p> <p>Detailed data is available upon request (e.g. charts and comments can be explained or translated).</p>

Q12	Is the policy concerning litigants' information part of a national public plan dedicated to access to Justice? If positive, could you describe the evolution of this policy?				
	<p>The Ministry of Justice in cooperation with the Lawyers' Association has established a legal information portal called "A lawyer helps" (<a href="http://www.juristaitab.ee">www.juristaitab.ee</a>), which is publicly available for the purpose of getting answers to simple and standard legal questions and document forms. They give an overview of NGO-s who provide free legal assistance. More concrete answers are given by legal experts in the forum of the platform.</p>	<p>Developing litigants' information is definitely part of a national plan. Local courts are part of this national plan. They both try to implement national guidelines and find new ways in developing litigants' information, on what is locally needed.</p>	<p>No.</p>	<p>Yes.</p> <p>At first, general information regarding the judicial system could only be found in the High Judicial Council website and on the institutional websites of the Ministry of Justice.</p> <p>More recently, following the 2014 reform of the judicial map and of the courts' organisation, individual courts' websites (in which general information, structure, organisation, and statistics of each court can be found) were created through the cooperation between the Ministry of Justice, High Judicial Council and the General Prosecutor's Office, the information being afterwards inserted and updated by each court.</p> <p>Information regarding individual cases can only be accessed, in general, by the litigants in the specific case. If the litigant is assisted by a lawyer, that information can be accessed directly by consulting the digital file, available to lawyers through a specific software created to manage judicial files.</p>	<p>Some regulation concerning litigant's information is set in the procedural laws and the Court rules (by-law by the Minister of Justice). There the minimal standards on access to information are set (business hours of court, when a party can request to see the case-file etc.).</p> <p>The Supreme Court is initiating a project on procedural fairness, where making information available to the public, as well as parties, will play an important role.</p>
Q13	Are the orientations of this policy enshrined in the Constitution, the law or a public policy governmental document (national strategy, action plan, budgetary document or any other)?				
	<p>The portal is managed by the Lawyers' Association. The development strategy of the MoJ states that the portal should be handed over to the Bar Association, which would enable to integrate the platform with the activities of the Bar in the field of free legal aid and public representation. The aim is to develop the portal as a primary source of public legal information for citizens.</p>	<p>The orientation is enshrined in the law and public policy : for example : action plan for SAUJ ; annual budgetary documents</p>	<p>The Constitution has no specific rule concerning these informations.</p> <p>The General Directorate of Statistics and organizational analysis at the Ministry of Justice (DG-STAT) was established by the Decree 55/2001 of Presidente della Repubblica. Located at the DOG (Judicial Department of the organization, the staff and services) the DG-STAT makes part of the National Statistical System.</p>	<p>The access to Justice is enshrined in the Constitution.</p> <p>The right of access to the law and to effective judicial protection is a fundamental right foreseen in article 20 of the Constitution of the Portuguese Republic. The Law of Access to the Law and to the Courts enshrines the access to the law and to the courts, to legal information and to legal protection; this latter comprises the legal consultation and legal aid.</p> <p>Also in this regard we have the bill 34/2004, July, 29th, which concretize the article 20 of the Constitution of the Portuguese Republic.</p>	<p>The importance of procedural fairness is reflected in several Supreme Court documents (the priorities at the opening of the Judicial Year, working documents on the quality of judiciary). Nevertheless, they do not form part of any law or general public policy document prepared by the government (to our knowledge).</p>

Q14	Is this policy backed by quantitative indicators (national or specific to the court) in order to assess the quality of the service given to the litigants? If positive, what are these indicators, what is the frequency of the evaluation, the recipient and the purpose of the assessment?				
	E	F	I	P	S
	<p>The number of visits to the portal is monitored. The development strategy of the MoJ states that 380 000 visits a year are the target (the population of Estonia is 1,3 million).</p>	<p>Not really, at least at a local level</p>	<p><a href="https://webstat.giustizia.it">https://webstat.giustizia.it</a> is the public website where the Ministry of Justice publishes quantitative indicators and studies on customer satisfaction (<a href="https://webstat.giustizia.it/SitePages/Studi%20analisi%20e%20ricerche.aspx">https://webstat.giustizia.it/SitePages/Studi%20analisi%20e%20ricerche.aspx</a>).</p> <p>Only a few Tribunali participated to this survey (Roma, Torino, Catania, Rovereto), carried out only once, on initiative of CEPEJ in order to improve the efficiency of judicial services</p>	<p>Following legal commands and guidelines provided by the Portuguese High Judicial Council (CSM), every three months each court sends the CSM information regarding the cases opened and finished during that period, as well as information regarding backlogs and acts waiting to be performed for an excessive period of time.</p> <p>Every semester, each court sends the CSM a report, analysing those statistics and describing the measures taken to reduce backlogs and resolution time, as well as the plan of activities for the subsequent period. These reports are then sent to the Ministry of Justice, and published in the CSM's and courts' websites.</p> <p>Some of the indicators taken into account are the clearance rate and the backlog rate.</p> <p>Currently, the Portuguese CSM is studying if it's possible, and how, to determine the ideal caseload for each court and judge, taking into consideration the type of jurisdiction, among other factors.</p> <p>These measures have already had a positive impact on the reduction of backlogs and resolution time.</p> <p>The Ministry of Justice also publishes statistic data every year regarding the judicial system performance.</p>	<p>The results of the survey on satisfaction with the functioning of courts (see Q11) will also be used to assess the quality of the service given to court users (see Q12).</p>

## 2.2 Communication policy of the courts with the media

Q15	Has your country developed a national policy concerning communication of the courts with the media (press, broadcast, and internet)? If positive, what are the main orientations of this policy?				
	E	F	I	P	S
	<p>The Supreme Court is cooperation with lower instance courts has adopted the courts communication strategy that was approved by the Council of Courts Management on 20.05.2011. The aim of the strategy was to focus on solving 4 major communication problems:</p> <p>The public image of the courts does not correspond to their mission of the protector of rights. In public perception the courts are associated with the words “punisher”, “corruption”, “expensive”, “complex” and “slow”.</p> <p>Direct communication between the public and the courts is not regular and too passive, which makes the courts too distant and “closed” for the public.</p> <p>Court staff do not recognize their role in communication. Communication is usually restricted to some criminal cases, not civil and administrative cases. No efficient cooperation with the journalists.</p> <p>The courts information materials and strategies are not uniform which makes it difficult to the media to understand the court system.</p> <p>Under the uniform strategy each court adopted a policy of communication.</p>	<p>Heads of court are now trained to communicate with the local media. Communication, which used to be mostly related to specific cases and their judicial dealing, is now developing towards information given about general explanations of the national or local justice system, of local difficulties or achievements.</p>	<p>The Decreto Legislativo 106/2006 regulates only the relationships with the press of the Procura della Repubblica, and imposes that only the Head of this office (Procuratore), or a authorized representative, can handle relations with the press. There is not such a rule for Tribunale.</p>	<p>We’re still taking the first steps on developing of a national policy concerning Courts’ communication with the media.</p> <p>At a first level by the Portuguese CSM, which has a website where press releases are published and contacts are provided. The CSM has also approved a communication plan.</p> <p>At a second level by the Courts, which also have web pages communication plans.</p> <p>As determined by the CSM, information for the media, regarding specific and sensitive cases, should be articulated between the Court and CSM.</p>	<p>No</p>

Q16	Has the selected court developed a specific policy of communication with the media? If positive, what is the subject of this policy? (General explanation of the Justice system, communication concerning cases, or concerning certain types of cases)?				
	E	F	I	P	S
	<p>In spring 2016 a public relations office of Tallinn Court of Appeal was established that organizes and coordinates public relations of all 1st and 2nd instance courts. It comprises of the head of the office and 3 regional press officers. The public relations office is responsible for implementation of the communication strategy and manages also internal communication of relevant courts. There was a need to establish a uniform service to all courts in order to improve quality. Regional press officers work in and for different Estonian courts, but are subject to the head of office who works in Tallinn Court of Appeal. They cooperate closely with the presidents of the courts.</p>	<p>The court mostly communicate about organisation, general orientations, specific difficulties or achievements.</p> <p>It generally happens during official hearings that are held, once or twice a year, when new judges or prosecutors join the court.</p>	<p>No</p>	<p>The Court of Vila Real is developing a communication plan, which aims:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- To share/exchange knowledge between different internal and external public;</li> <li>- Institutional cohesion;</li> <li>- The image of the institution;</li> <li>- Relationship with the citizen;</li> <li>- Relationship with the media;</li> <li>- Relationship with the community;</li> <li>- Professionalism;</li> </ul> <p>The experience has been positive.</p> <p>In fact, the communication plan allows knowing who is the Court's point of contact for the media, because journalists can contact/communicate directly with the judge president and, thus, obtain information concerning general issues, in particular concerning certain types of cases.</p>	<p>The District court in Koper has not developed a specific policy of communication with the media. This is in the domain of Supreme court of Republic of the Slovenia. The purpose of the communication with the media is to create a positive image of the court and the judiciary system.</p>
Q17	Has the selected court appointed a press officer or a person in charge of dealing with the media (judge, prosecutor, communication officer...)?				
	E	F	I	P	S
	<p>In addition to the press officers the courts must select a media judge, who is responsible of giving interviews to the press etc. In Tallinn Court of Appeal the president acts as a media judge.</p>	<p>No</p> <p>The prosecutor is in charge of communicating as far as specific cases are concerned, mostly in criminal field.</p> <p>The court president can communicate if necessary, when judges are criticised.</p> <p>At the level of the court of appeal, one judge and one prosecutor are in charge of communication.</p>	<p>No. Anyway, since 2011 the Tribunale publishes yearly the Bilancio di Responsabilità Sociale (Social Responsibility Budget), providing many information on its activities, projects and numbers. As an annexe to this questionnaire we send the BRS for 2013, 2014 and 2015.</p>	<p>The person in charge of dealing with the media is the judge president.</p>	<p>Yes, the selected court has a Public Relation officer.</p>

### 3. Information of the citizen before case registration (policies and practices)

This part concerns the information provided or anyway, accessible, to the litigants or to citizens in general, before the registration of a case.

#### 3.1. General information accessible to the public

<b>Q18</b>	What type of information is available online targeted to the litigants and the public concerning for example the justice system's organisation, courts organisation or a referral orientation system of the litigants according to their legal issue (multiple choice questionnaires, FAQ...), general legal information or any other?				
	E	F	I	P	S
	Please see Q10 and Q12.	General information is available on line through national, state or private local web sites – MCQ and FAQ tend to develop.	The Tribunale di Milano website gives many information on “how to”: <a href="https://www.tribunale.milano.it/index.phtml?id_VMenu=234">https://www.tribunale.milano.it/index.phtml?id_VMenu=234</a> Also the Ministry website offers practical information sheets on various procedures on this page: <a href="https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_3.page">https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_3.page</a> Case law is not included in this information from institutional websites.  Beside of institutional website, many associations too provide free advice on legal matters (trade unions, associations of consumer / businesses / property owners ...) also online.	Online it's available general information about the Court, such as the structure of the Court, rules and regulations about the Court, annual report.	Every court has a web page with its organization structure and contact information, along with the data on the work of court (workload, number of resolved cases, disposition time, etc. and annual reports). At the Supreme Court, there is also a frequently asked questions section, where most important questions regarding the work of courts are published. There are also some materials, covering particular issues (e.g. brochures for children as participants in court procedures). Currently, there is no referral orientation according to the legal issues.
<b>Q19</b>	Are these information and orientation systems available on dedicated web sites, the ministry of Justice's website or courts', a global website offering general information about public services,...?				
	E	F	I	P	S
	Please see Q10 and Q12.	The ministry of justice is developing a general web site, offering information about local justice services.  The link “justice en région” ables a litigant to find the local justice services : courts, prisons, legal permanences, public child protection services, lawyers, clerks...	See Answer to Q18.	These information and orientation systems are available on dedicate web sites, in particular from the Ministry of Justice, CSM, Courts and other organizations linked to the Ministry of Justice.	The aforementioned information (Q18) is available at the web page of all courts (e.g. <a href="http://www.sodisce.si/okrolj/">http://www.sodisce.si/okrolj/</a> ), as well as at the more general judiciary web page ( <a href="http://www.sodisce.si/">http://www.sodisce.si/</a> ).
<b>Q20</b>	Is specific information concerning the selected court, available on line (specific court's web site or other website) or through paper documents (brochures, leaflets...)?				
	E	F	I	P	S
	Please see Q10.	The on line available information about local courts mostly concerns their address, phone numbers, hours of opening.	Yes, as already mentioned <a href="https://www.tribunale.milano.it/index.phtml?id_VMenu=234">https://www.tribunale.milano.it/index.phtml?id_VMenu=234</a> <a href="https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_3.page">https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_3.page</a>	There's specific information concerning the Court of Vila Real on its webpage and can also be obtained directly in desks of front office at the Court.	The information can only be accessible online. There are some printed brochures (e.g. for children as participants in court procedures, the District court in Ljubljana has its own presentation booklet in printed form).
<b>Q21</b>	Where can the information mentioned in Q20 be collected, in public spaces or information desks (specify where: at the court itself, town hall, information centre, access to Justice centres/desks)? If legal information desks have been created, how many exist to this date?				
	E	F	I	P	S
	The information is available on-line.		The information is provided only on websites.		Generally, printed materials can be accessed at the courts (court buildings – waiting rooms, court rooms and offices accessible to public etc.).

### 3.2. Information concerning the registration of a case

Q22	Are standard forms available to register a case? Can they be downloaded online and if not, where can they be recovered (court, town hall, information desk...)?				
	E	F	I	P	S
	<p>On the courts webpage there are available standard forms (including for specific common procedures like alimony claims): <a href="http://www.kohus.ee/et/kohtumenetus/dokumentide-vormistamisest">http://www.kohus.ee/et/kohtumenetus/dokumentide-vormistamisest</a>. They are also available in the registrars office on paper. Small claims procedure is completely electronic and data can only be submitted online.</p>	<p>A general website “service public” offers a wide range of forms. The new site “Justice.fr” also offers the standard forms.</p>	<p>Forms to register cases are provided only for Justice of peace. The Tribunale, instead, makes available forms referring to voluntary procedures (such as mutual consent separation, issues related to inheritance...) in the forms section (Sezione modulistica) <a href="https://www.tribunale.milano.it/index.phtml?id_VMenu=342">https://www.tribunale.milano.it/index.phtml?id_VMenu=342</a></p>	<p>There are standard forms available to register some kind of cases, which can be downloaded online.</p> <p>For the cases more complex, there aren't standard forms to register a case.</p>	<p>No form is generally required to file a claim/request at the court. However, there are exceptions – in the following types of cases, forms are required and are generally available at the court web pages (<a href="http://www.sodisce.si/sodni_postopki/obrazci/">http://www.sodisce.si/sodni_postopki/obrazci/</a>):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>civil enforcement on the basis of the authentic document request for the free legal aid (at <a href="http://www.sodisce.si/sodni_postopki/obrazci/2009021217292200/">http://www.sodisce.si/sodni_postopki/obrazci/2009021217292200/</a>)</li> <li>for registering a business company (the form must be filed at the notary, except for the one-person limited liability company)</li> <li>request for an European Payment Order (EPO)</li> <li>claim form at the European Small Claims Procedure (ESCP)</li> <li>for land register procedure, no form is provided to users in advance, because it is generated at the court at the request of the user (for the transfer of the ownership of the land only; info is provided at <a href="http://www.mp.gov.si/si/obrazci_evidence_mnenja_storitve/zemljiska_knjiga/pogosta_vprasanja/">http://www.mp.gov.si/si/obrazci_evidence_mnenja_storitve/zemljiska_knjiga/pogosta_vprasanja/</a>)</li> <li>for registering a one-person limited liability company, no form is provided to users in advance, because it is generated at the contact point (točka VEM) at the request of the user (info at <a href="http://evem.gov.si/info/vem-tocke/kaj-potrebujem-na-tocki-vem/">http://evem.gov.si/info/vem-tocke/kaj-potrebujem-na-tocki-vem/</a>)</li> </ul> <p>Some other forms are available as well:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>user's request to be registered at the IT system for providing information in bankruptcy proceedings</li> <li>request for the official confirmation that a person is not currently under criminal investigation/procedure</li> <li>request for a supervisory appeal (a legal remedy to use in case a party feels that his/her right to a trial without undue delay is endangered (a trial in reasonable time, art. 6/1 ECHR))</li> <li>mandatory information on the applicant's assets (for request for the exception to paying court fees; at <a href="http://www.mp.gov.si/si/obrazci_evidence_mnenja_storitve/potrdila_in_obrazci/">http://www.mp.gov.si/si/obrazci_evidence_mnenja_storitve/potrdila_in_obrazci/</a>).</li> </ul> <p>Some forms and explanations can also be found at the Ministry of Justice web page (at <a href="http://www.mp.gov.si/si/obrazci_evidence_mnenja_storitve/potrdila_in_obrazci/">http://www.mp.gov.si/si/obrazci_evidence_mnenja_storitve/potrdila_in_obrazci/</a>).</p>

<b>Q23</b>	Can these forms be completed and transferred electronically by the litigant in order to register his case?				
	<b>E</b>	<b>F</b>	<b>I</b>	<b>P</b>	<b>S</b>
	They can be completed electronically, signed digitally and uploaded via the courts on-line portal E-file.	Yes. It is possible with some civil cases and administrative cases.	No. User must print and fill paper form, and then file it at the Registry.	Yes.	Yes: - the request for civil enforcement on the basis of the authentic document can be filed at the court web portal (on-line form at <a href="https://evlozisce.sodisce.si">https://evlozisce.sodisce.si</a> ); - the request for registering an one-person limited liability company can be filed at the government web portal eVEM (on-line form at <a href="http://evem.gov.si/evem/drzavljani/zacetna.evem">http://evem.gov.si/evem/drzavljani/zacetna.evem</a> ; only for "simple" procedures). - (for land register procedure, e-forms must be generally submitted by the notary (at the request of the party), except for the transfer of the ownership of the land – see Q22) - (for business registry procedure, e-forms must be generally submitted by the notary (at the request of the party), except for the one-person limited liability company – see Q22)
<b>Q24</b>	Do the litigants have access online to information concerning their eligibility to legal aid? If positive, are interactive questionnaires available to determine the amount of the allowance they are entitled to?				
	<b>E</b>	<b>F</b>	<b>I</b>	<b>P</b>	<b>S</b>
	There are forms available on the courts webpage for claiming exemption from court fees and applying for state legal aid.	It is possible on the web site "justice.fr"	Yes. In <a href="https://www.tribunale.milano.it/index.phtml?Id_VMMenu=307Erreur">https://www.tribunale.milano.it/index.phtml?Id_VMMenu=307Erreur</a> ! Référence de lien hypertexte non valide. .  There are no interactive questionnaires, because to be eligible for legal aid is only necessary that the applicant holds an annual taxable income not exceeding € 11,528.41 (if the applicant is living with other family members, income is the sum of the incomes earned in the same period by each member of the family, including the applicant).	Yes.  There aren't any interactive questionnaires available to determine the amount of the allowance they are entitled to.	Yes, additional information is available on the court's webpage, including the income/assets thresholds and types of legal aid (at <a href="http://www.sodisce.si/sodni_postopki/brezplacna_pravna_pomoc/">http://www.sodisce.si/sodni_postopki/brezplacna_pravna_pomoc/</a> ).
<b>Q25</b>	May the litigants benefit, before registering their case, from free legal consultations through legal help services or help lines, free and anonymous, involving lawyers, any other judicial professionals or social workers...?				
	<b>E</b>	<b>F</b>	<b>I</b>	<b>P</b>	<b>S</b>
	See Q 12 and Q13.	Yes - cf Q9	Many associations provide free legal consultation (trade unions, associations of consumer / businesses / property owners ...).	The litigants may benefit from legal consultations through lawyers, if considered eligible to legal aid.  Apart from that, some organizations/associations (consumers associations, victims protection associations, etc) provide free legal consultation before registering the case.	The free legal aid system is in place, with professional lawyers performing legal aid and being reimbursed by the state. The request for free legal aid is filed at the courts. There are several forms of legal aid available, including "legal advice" (before any court procedure is started). The "private" free legal aid is not illegal, however it is not institutionalised (outside the free legal aid system). There are some NGOs that can help with legal advice and lawyers occasionally provide pro-bono service.



### 3.3. Encouragement to extrajudicial mediation

<b>Q26</b>	Are the litigants encouraged to lead, before the lower courts proceedings, an initial extrajudicial mediation? If so, is this mediation process a mandatory prerequisite before filing a case?				
	<b>E</b>	<b>F</b>	<b>I</b>	<b>P</b>	<b>S</b>
	Mediation is not mandatory nor widespread. However in several areas (labour disputes, rent disputes, insurance disputes, consumer disputes) there are bodies which have the competence to mediate and decide on the dispute. Decisions of some bodies become enforceable if a claim is not submitted to a proper court, while decisions of some bodies are merely recommendations.	Mediation is not a mandatory prerequisite in front of civil and criminal courts. New provisions are in discussion in Parliament to make it a prerequisite. Nevertheless, judges have the legal means to encourage possible litigants and litigants who already filed a case to try to go through a mediation process: litigants are invited by the judge to meet a mediation professional who will, freely deliver them information about mediation process. This information can be delivered before or during the judicial proceedings and litigants can always decide to go on with mediation, without any effect on their proceedings.	Yes. Since 2010 was introduced compulsory mediation (mediazione obbligatoria), declared unconstitutional in 2012 for legislative profiles. The Decreto legge 69/2013 then reintroduced this compulsory mediation, in various matters (property, hereditary, insurance contracts, banking contracts, financial contracts, damages from medical and health responsibilities ...).  Furthermore, since 2014 we have "assisted negotiation" (negoziazione assistita), based on the French model, introduced by decreto legge 132/2014, converted into the law 162/2014. It is mandatory for cases regarding compensation for loss of circulation of vehicles and boats, and for payment not exceeding EUR 50.000,00 (with some exceptions).	The litigants are not encouraged to lead, before the lower courts proceedings, an initial extrajudicial mediation. The mediation process is not a mandatory prerequisite before filing a case.	There is active encouragement to judicial mediation: all courts of first and second instance have to adopt ADR programmes. On the basis of these programmes, mediation is offered in disputes arising from commercial, labour, family and other civil relationships, with regard to claims that are at parties' disposal and that parties can agree upon. The court may adopt and implement the programme as an activity organised directly in court (court-annexed programme) or on the basis of a contract with a suitable provider of ADR (court-connected programme).

### 4. Information provided and accessible to the litigant during the proceedings

#### 4.1. Access to the case

<b>Q27</b>	Has the litigant (and/or his lawyer) access, online, to the case material? If so, has he/she access to all the material or only some of it?				
	<b>E</b>	<b>F</b>	<b>I</b>	<b>P</b>	<b>S</b>
	Yes, the parties and their representatives have on-line access to all documents of their cases. In fact, a majority of documents are sent to the court and from court to the parties via the E-file portal.	The material is available to attorneys only on-line	Yes. <a href="http://pst.giustizia.it/PST/it/pst_2_6.wp">http://pst.giustizia.it/PST/it/pst_2_6.wp</a> gives free anonymous access to record information of a single procedure, on the status of the proceedings.  On the page <a href="http://pst.giustizia.it/PST/it/pst_2.wp?request_locale=it">http://pst.giustizia.it/PST/it/pst_2.wp?request_locale=it</a> user can also have free online access to information on active telematic services at the judicial offices, public list of access points, Supreme Court registers, bankruptcy proceedings.  Civil lawyers can have full access at the case material of proceedings of their clients, by the mean of PCT (Processo civile telematico).	Yes. The lawyer has access online to the case material, if already available (mandatory for civil files for some years, but still not mandatory for criminal files).  The lawyer has access to all the material case.	Parties generally do not have access to the case material online. There are some exceptions where some information or court decisions are published online (land registry, business registry, insolvency cases). In the civil enforcement procedures, parties can access the information on every procedural act in the case (e.g. date of serving to parties, type of decision, etc) and to their own writings (but not the court or other party writings, though they are digitalised).

**4.2. Information concerning foreseeable delays of the case**

<b>Q28</b>	Is the litigant informed of a provisional timetable of the case? If positive, what information is provided (predictable date of hearing, predictable date of ruling)?				
	<p style="text-align: center;"><b>E</b></p> <p>In criminal cases yes. In civil and administrative cases generally no. However the General Assembly of Estonian Judges adopted in 2015 a document on the “best practices” in court proceedings, which provide that: parties and their representatives are usually heard before deciding the timetable of the case. The schedule of hearings of lawyers and prosecutors are respected as much as possible.; the length of proceedings must be predictable. in determining deadlines the judge should take into account the complexity of the case; The dates of rulings are always notified</p>	<p style="text-align: center;"><b>F</b></p> <p>If representation is not mandatory, the litigants will be provided with the information about the time table of his case : date of hearing and ruling. The defendant will also be warned by the court about consequences attached to his absence in court. If representation is mandatory, the lawyers will be given the information. When deadlines have not been met by lawyers, the judge can decide to unfile the case ; the litigants are then given the information.</p>	<p style="text-align: center;"><b>I</b></p> <p>No.</p>	<p style="text-align: center;"><b>P</b></p> <p>One of the main aims/ objectives of the Court of Vila Real is trying to implement one functionality that informs the litigant of the provisional timetable of the case, in particular predictable date of hearing and predictable date of ruling. Considering we still don't have the appropriate informatics tool, we're using a sheet of paper to monitor the various stages of the case.</p>	<p style="text-align: center;"><b>S</b></p> <p>Currently no. A new amendment to the Civil Procedure Act provides for such information (before the first hearing, a judge would be obliged to prepare a plan of procedure in accordance with the parties (expected procedural acts, dates of hearings etc.), however the amendment is yet to be adopted by the Parliament.</p>
<b>Q29</b>	Is the court bound by the schedule communicated to the litigant? If so, what are the judicial consequences of unmet stated deadlines?				
	<p style="text-align: center;"><b>E</b></p> <p>As the schedule is flexible and only indicative, the court is not strictly bound by it. Parties can request the acceleration of the proceedings after 9 months of inaction.</p>	<p style="text-align: center;"><b>F</b></p> <p>The court is not bound by the schedule and can decide changes in order to adapt it to the case. The court can for example postpone the date of the hearing. But, if the court think the communicated schedule needs to be maintained, the court can object to late writings and refuse to take them into consideration. The court can also unfile the case until the litigants have met with what they were asked to do.</p>	<p style="text-align: center;"><b>I</b></p> <p>Law 89 / 2001 (known also as the Pinto Act after its author) is a law that provides the right to demand fair compensation for the damage, economic or other, due to the unreasonable length of a process. This law introduces an introduces a new internal appeal, that the applicants must start before turning to the Strasbourg Court, if legal proceedings exceeded the reasonable period of time of a process, according to the European Court of Human Rights under Article 13 of the Convention.</p>	<p style="text-align: center;"><b>P</b></p> <p>The court is not bound by the schedule communicated to the litigant, which is merely indicative, but is important to give information the approximate length of the case. Excessive duration of a case can, in some cases, lead to disciplinary responsibility of judges and/or clerks, as well as compensation of the litigants for damages and losses (to be paid by the State).</p>	<p style="text-align: center;"><b>S</b></p> <p>NAP</p>

<b>Q32</b>	Is a message sent to the litigant to warn him/her of the delay and to inform him/her of a new provisional timetable?				
	E	F	I	P	S
	In most cases yes.	The message is delivered at dedicated proceedings hearings. It can also be delivered by mail sent to lawyers/attorney in civil proceedings where representation is mandatory.	No.	No and yes. When the judge hold a preliminary hearing the judge indicates the day of trial and, in this stage, the parties know the probability of the end of the case.  In any case, if a hearing is adjourned, the court informs the litigants of the fact as soon as possible, by any means available (mail, phone, e-mail, etc.).	NAP
<b>Q30</b>	Along which methodology and under which criteria are the foreseeable delays determined? Does this methodology differ considering the nature of the case?				
	E	F	I	P	S
	It depends on the complexity of case, delays caused by waiting for evidence (expert opinion etc).	The delays are determined considering : - criteria depending on the case and the litigants: the possible number of litigants, the aim of the case, its urgency, its difficulty considering both the law and the facts, the need for forensic, the possibility to await from a higher court or another court to rule part of this case or a similar case ...  - criteria depending on the court and its work flow : number of judges and clerk available on the next months,		The cases are of different types and the judge must to consider the different stages the case to predict/foresee each stage and consequently the length the case.	In sense of Q30 - NAP. In more general sense: some predictable delays are accounted for at setting dates for the future main hearing session, usually according to the experience of judges (e.g. if the expert opinion should be acquired, the next hearing will be scheduled to give an expert enough time).

Q31	Did your country or the selected court develop an early alert mechanism in order to inform the court or service in charge of the case of the risk of missing a deadline? If positive, what are the follow-ups of this alert given by the judge in charge of the case and/or by the head of jurisdiction?				
	E	F	I	P	S
	Yes. The court information system is available to the judge to keep track of the pending cases. There are analysts working under the presidents of courts who give monthly overviews of pending cases, length of proceedings, periods of inaction. The judges are expected to follow the reports and take necessary measures to accelerate the proceedings.	Paper and electronic alerts are developed to avoid missing a deadline, mostly in fields where ruling involves freedom issues.	No.	The unit dealing with the dispute can alarm electronically the case and inform the judge in order to solve the delay.	The case registers are informatised and they contain calendars, so a deadline can be entered into the calendar. In some specialised procedures (e.g. land registry), automated alerts are set in place. This tools are mainly used as reminders, and no special follow-up is required, if the alert mechanism is triggered.  In the BI tools, advanced search can be made and different information can be acquired, such as cases with the longest duration from the last procedural act, backlogs, age of pending cases, etc. According to the Court Rules, a judge must inform the court president about backlogs (when the case is not resolved within time limit, set by the Court Rules), who can demand a report about the reasons for the backlog.

**5. Information provided and accessible to litigants after the decision** This part concerns the information provided and accessible to the litigants or any interested third party after a legal decision is ruled, meaning also the information concerning the enforcement of this decision.

Q34	Has the selected court developed a specific plan concerning legibility of judicial decisions? If so, does this plan enter or serve a national policy?				
	E	F	I	P	S
	There is no specific plan in our court. In national level new judges get specific training in legibility of judicial decisions.	Beginner judges are invited to attend special training courses on legibility of judicial decision.  In family matters, tools are available to standardise decisions.  The court of appeal web site offers standardised decision in civil matters.	No.	By law, each decision must be legible, reasoned and intelligible.  In civil cases, written decisions with a word processor are mandatory (since they will be inserted in the digital file).  Even in other jurisdictions, almost all decisions are written with a word processor. When not, and the litigant can't read the decision, she/he may ask for a transcript.	No

Q35	Has your country developed case law concerning legal reasoning and legibility of judicial decisions? If so, may the lack of legibility of a decision be ground for appeal or cassation/annulment?				
	<p style="color: red;">There are no uniform rules. Lack of clarity may be ground for quashing a decision.</p>	<p>Both basic and continuous training of judges include work on the legibility of the decisions. The high court web site delivers various teaching and documentary tools.</p> <p>Lack of motivation, contradictory motivation, and illegibility of a decision can be ground for annulment, either in appeal or in judicial review.</p>	<p>In the recent judgment n° 1914 of February 2nd, 2016, the Corte di cassazione confirmed that reportable violations of law reportable to the Supreme Court under Article 111 of the Constitution include non-compliance with the obligation to render obvious the grounds of decisions.</p> <p>Failure to state clearly the reason of a decision occurs not only in cases of absolute lack of motivation, but also when the exposure of the statement of reasons is not suitable to disclose the reason for the decision.</p> <p>Such situations occur also in cases of apparent motivation, or of a deadlock between irreconcilable statements, or even in cases of motivation puzzled and objectively incomprehensible.</p>	<p style="color: green;">Yes. The lack of legibility or reasoning is a ground for appeal.</p>	<p>The standards for the legal reasoning and legibility are (traditionally) provided by the procedural law and there is plenty of case-law on the issue.</p> <p>Both the Civil Procedure Act and the Criminal Procedure Act provide reasons for which an appeal may be filed, including the following (quite similar for both procedures):</p> <p>if the judicial decision (i.e judgement) is affected by shortcomings for which it cannot be reviewed, in particular</p> <p>ñ if the disposition is incomprehensible, inconsistent, or in contradiction with the reasoning for the decision, or</p> <p>ñ if it fails to contain reasons (at all), or fails to contain reasons in respect of crucial facts, or if the reasons are vague or self-contradictory.</p>
Q36	In what for is the decision communicated to the litigant?				
	<p style="color: red;">All decisions are delivered to the parties or their representatives personally – usually via on-line E-file portal.</p>	<p>Decisions are paper based, as electronic signature is not implemented.</p> <p>Nevertheless, the decisions can be made electronically available to lawyers, in cases where representation is mandatory.</p>		<p style="color: green;">In what for is the decision communicated to the litigant?</p> <p>The decision is communicated to the lawyer of the litigant, when appointed, or to the litigant directly, by providing a copy of the ruling.</p>	<p>The decision should be orally communicated to the parties at the conclusion of the main hearing. However, in practice, most judges choose to issue a written decision (an option, provided by procedural laws for more complicated cases). For the cases without a main hearing the decision is issued in writing. The written decision is usually sent via mail and should be served to parties personally (with the proof of receipt). In civil enforcement cases, the court decision can be served to parties' "safe" e-mail inbox, with the parties' consent ex-ante.</p>
Q37	Are all judicial decisions published and available online, and backed by a brief?				
	<p style="color: red;">All decisions are published (except in cases of business/state/ adoption etc secrets, in criminal cases taking into account the interests of the victims) in the National Gazette alongside laws (https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/koik_menetlused.html).</p>	<p>Not all decisions are published and available on line; Publishing and availability mainly concern high court and court of appeals decisions.</p>	<p>All decisions of Corte di cassazione are published online. Actually, from public website <a href="http://www.cortedicassazione.it/corte-di-cassazione/per_il_cittadino.page;jsessionid=853.jvm1">http://www.cortedicassazione.it/corte-di-cassazione/per_il_cittadino.page;jsessionid=853.jvm1</a> user can reach <a href="http://www.italgiure.giustizia.it/sncass">http://www.italgiure.giustizia.it/sncass</a> and make free research between civil and criminal judgments (of the last five years) of the Court of Cassazione, through a search engine easy to use. Judgments of the lower courts are no longer officially published.</p>	<p style="color: green;">Only judicial decisions of the Court of Appeal and Supreme Court are published and available online.</p>	<p>All the 2nd and 3rd instance court's decisions are anonymised and published online. The search is possible using several criteria such as keywords, legal field, legal institute, relevant law provisions etc. and ECLI (at <a href="http://sodnapraksa.si/">http://sodnapraksa.si/</a>). The published decisions include data on the court, judge/chamber, disposition, reasoning, and the "base" of the decision (the most important facts and reasoning).</p>

<b>Q38</b>	Is the litigant informed of the enforcement terms for the ruling (delays, costs for example)?				
	E	F	I	P	S
	No.	They can be informed by their attorney or through legal information permanences.	No.	<p>The delays for appeal are provided by law.</p> <p>The same for the requisites to enforce the ruling.</p> <p>As for the costs, after the ruling is definitive, they will be calculated following the law, and communicated to the litigants, along with the delay and means of payment.</p> <p>In any case, the litigants can ask the court's front-office desk to be informed of all this.</p>	No. The decision contains the information for lodging an appeal. If no appeal had been lodged, the decision becomes final and the party may start the civil enforcement procedure. However, this is a separate judicial procedure and no information on starting the civil enforcement procedure is given to the party during litigation. See Q40.
<b>Q39</b>	Are simplified procedures available, faster procedures or on-line procedures, for debt-collecting for example?				
	E	F	I	P	S
	Yes, they are completely electronical and handled by a computer.	There is a simplified procedure of court orders for payments for small claims. It has been recently extended to all claims but it is still not much used.	<p>Yes. Special procedures are available in certain conditions:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- an injunction (decreto ingiuntivo ex art. 633 e ss. cpc) is possible for the payment of sums of money when the creditor gives written evidence;</li> <li>- the procedimento sommario di cognizione ex art. 702 bis cpc can be used when the evidentiary phase seems simple.</li> </ul>	Yes. Injunctions rules and pecuniary obligations from contracts under €5.000.01.	<p>Yes, the Civil Procedure Act provides for simplified "small value claims" procedure as well as payment order procedure in civil and commercial cases.</p> <p>The on-line procedure is currently available (and widely used) for the civil enforcement on the basis of the authentic document. Those procedures are, simply put, request for payment order, registered and processed automatically, centralised at one specialised court only. If the request is uncontested, the civil enforcement is allowed automatically and a case is sent to the local court according to competence (by location). On the other hand, if the request is contested, a litigious procedure is initiated and a file is sent automatically as a litigious case to a local or district court. Civil enforcement on the basis of the authentic document cases represents approx. 20% of all incoming non-criminal cases (2015 data).</p>

Q40	Does a monitoring mechanism of the implementation rate exist in the selected court? If so, could you describe briefly how it works?				
	E	F	I	P	S
	No	It doesn't exist and would not be very coherent with the French civil justice framework where civil cases are the litigants' responsibility. Nevertheless, discussions with judicial officers, enforcement agents encourage ideas to ease or improve the enforcement of decisions.	There is only a summary of the activities in the above mentioned Bilancio di Responsabilità Sociale.	Yes. We've a electronic system that give us all the information about the ongoing cases in Court, such as, the number of cases, the duration/length of cases, etc., including enforcement cases.	A party may start the civil enforcement procedure, which is a separate judicial procedure at a local court. (decisions are not enforced automatically). No data is available on the percentage of court decisions, for which the parties decided / have not decided to start an enforcement procedure. The local court is competent to allow the proposed enforcement procedure. General data on the number new cases, as well as of allowed/denied proposals is available upon request. The power to perform most of the enforcement acts is vested in bailiffs (private enforcement agents), however there are some exceptions (e.g. the sale of debtor real estates by the court or the notary). No data is collected whether the enforcement procedure was successful (the decision was actually enforced).

## ANNEXE 3 - Comptes rendus des visites-pays

### CQFD Project

PARIS, NOVEMBER 2. 3. 4 - 2016

MINUTES - KICK OFF MEETING November 2<sup>nd</sup>

On November 2<sup>nd</sup>, 2016 was held, in the French Ministry of Justice Premises in Vendôme, Paris, the first meeting of the CQFD Project. The meeting introduced the participants to:

- The general philosophy of the CQFD project;
- The existing International and European quality of Justice Standards, and;
- The recent developments of the French policy and legal framework regarding quality of justice.

The meeting was led in English with no interpretation, all participants being English speakers.

Ms Karine GILBERG, head of project, Ms Frédérique AGOSTINI, French representative, President of the Melun First Instance Court, Ms Audrey NESPOUX, project officer and Mr Harold EPINEUSE, French MoJ expert, welcomed their foreign partners:

- Mr Villem LAPIMAA, Estonian representative, judge at the administrative law chamber of the Tallinn Court of appeal,
- Mr Eduardo BUONVINO, Italian representative, judge at the Minister of Justice's cabinet,
- Mr Roberto PERTILE, Italian representative, president of civil section of the Tribunale ordinario of Milan,
- Ms Patricia DA COSTA, Portuguese representative, judge president of Leiria First Instance Court,
- Mr Alvaro MONTEIRO, Portuguese representative, judge president of Vila Real First Instance Court,
- Mr Tine STEGOVEC, Slovenian representative, senior judicial advisor at the Office for court management development at the Supreme court of Slovenia.

Were excused, the second Estonian representative, on maternity leave and Mr Jaša VRABEC, announced but unfortunately sick.

Ms Stéphanie KRETOWICZ, second French representative, Head of the organisation of the judiciary and innovation division of the Judiciary Services Directorate, was represented by her colleague Ms Caroline BRANLY COUSTILLAS, Head of the Office for Methodology and Expertise for a presentation of the Justice of the 21st century programme.

Ms. Cvijeta JECIK from JCI, the French MoJ's mandated operator, was also present to introduce the partners to the European Commission administrative, budgetary and reporting rules. This dimension of project being crucial as each of them will be organising a visit in their country and travelling to others.

### **Welcome and Introduction, by Ms Julie ANDRE, acting Head of the International and European Service.**

Ms Julie ANDRE first explained the context of the CQFD project and how it was born. Then she presented the methodology and approach of the CQFD project.



### **The context of the CQFD project:**

The project emerged from a conjunction of factors:

- The major factor being the intensification of the work, at national, European and International level, on how to measure and enhance quality of justice. Tightly bound to one of the European core fundamental rights: the right to an effective remedy, enshrined in article 47 of the EU Charter of Fundamental Rights, and article 13 of the European Convention on Human Rights, quality of Justice has been considered as a top national priority in most Member States and has lately been understood through the court users' point of view. Indeed, taking into consideration and answering to the actual needs and expectations of citizens has been an integral part of the national policies (what the CEPEJ has defined as "demand side"). In France, the project has been designed and will be implemented in a renewed context, with the development of a new legal framework and a comprehensive policy called "Justice for the 21st century".
- Also, even though we all agree on the goal, not all Member States, nor even several courts within a single jurisdiction, rely on or use the same standards to define and assess the quality of the justice system. Even international institutions, CEPEJ, European Commission or more recently the OECD have adopted a very cautious approach to quality of justice and have chosen very broad criteria rather than very specific indicators. **European Commission in its 2016 Justice Scoreboard**, "*there is no agreed way of measuring the quality of justice systems*". On the same note, CEPEJ in its Checklist for Promoting the Quality of Justice and the Courts (2008) also pointed out that "*defining the concept of quality of justice is much trickier and few attempts are made*".

From an international perspective, new international actors have developed instruments and work, especially to enhance access to justice: for instance, access to justice has been identified as one of the UN's Sustainable Development Goals; and, the OECD is currently (at this very moment) holding a meeting on access to justice.

Surprisingly enough, these initiatives and hard work (at a national and international level) on the quality of justice **have not led to the definition of a comprehensive set of indicators.**

### **The methodology and approach of the CQFD project:**

If the few international indicators sets offer a general view and set a general target for policy makers, they appear to be too broad to serve as a day-to-day guidance or self-assessment tool for individual courts. Thus, the CQFD project was built around a **bottom-up approach to quality of justice**. The idea is to start from actual practices in our respective justice systems, especially in chosen pilot courts:

- In Estonia: administrative law chamber in the court of appeal of Tallinn,
- In France: first instance court, in Melun dealing with civil cases,
- In Italy: first instance court, in Milano dealing with civil cases,
- In Portugal: first instance court, in Vila Real dealing with civil cases,
- In Slovenia: the Supreme Court in Ljubljana.

The idea was to have diversity of courts, but justice systems with strong similarities in order to be able to compare and draw relevant conclusions from this comparison. Throughout the project, will be measured how similar and how different they may be, and if those similarities have influenced the definition of quality of justice policies.

**The idea has also been to work on a specific dimension of quality of justice (one aspect of access to justice): information given to citizens and "court users",** from the general information on Law and judicial procedure to specific information given throughout the procedure before the court. The project has started with clear and quite simple questions, which can be found in the questionnaire sent out.

Ms Julie ANDRE concluded by saying that the tight agenda will most probably contribute to the dynamic of the CQFD project. Within one year, we will have to collect, analyse information, deliver a handbook on practice, and design indicators in order to provide a solid framework by which more courts, from various European countries, will be able to monitor their commitment to quality of justice in the future. She also hopes it will be a source of inspiration to streamline the methodology of the European Commission's Justice Scoreboard, especially in the definition of common and reliable quality of justice indicators. She then gave the floor to Ms Karine GILBERG.

**Focus on the project, by Ms Karine GILBERG, Head of project: Activities, Objectives, Deliverables, Calendar, and implementation timeframe.**

Ms Karine GILBERG first added that one of the diagnosis which led to the drafting and submission of this project to the European Commission was that the courts, and the justice system as a whole, are more and more considered as a public service (a debate on that subject has been held at OECD). Thus, a citizen-centred approach is necessary to ensure a better access to an effective justice system. Indicators will help to assess the level of access to justice services.

*Action: Partners should thoroughly discuss which type of indicators is relevant to perform such an assessment, whether quantitative or qualitative or both combined. The CQFD project will identify such indicators based on field experience.*

**The objectives of the project:**

To create a tool to support the courts and empower the head of courts in improving their functioning processes and further their access to justice devices.

To provide a framework to inspire other EU Member States and to support policy-makers.

To contribute to build a more user friendly Justice to enhance the citizens understanding and trust in their justice systems.

At an EU level: the project is under the scope of the EU Justice Scoreboard, which will benefit from a work on practices and evidence based indicators.

**Concerning the activities**, the questionnaire has been launched on September 21st and the answers sent back by the partners as of October 15<sup>th</sup>. A consolidate version of the questionnaire including all the answers was sent back to the partners with the programme of the French meeting on October 28<sup>th</sup>. Between each study visit, the team members will have the task to circulate documents so as to work in between meetings and elaborate the framework.

The project team (Karine GILBERG, Audrey NESPOUX and Harold EPINEUSE) has the duty to compile and organise the documents and inputs in order to submit them to all team members.

*Action: It is reminded to the project team members that it has been planned to associate researchers to the reflexion process of the project in order to maximise the inputs. For France, the IHEJ (Institut des Hautes Etudes sur la Justice) is an official associate partner but the team partners are also invited to associate researchers of their countries to the visits in their countries.*

Access to information is the starting point of the CQFD project, as information is crucial to the quality of justice

**Practical issues (organisational, administrative, financial), by Ms Cvijeta JECIK from Justice Cooperation International (JCI).**

After presenting the JCI institution, status and activities, Ms Cvijeta JECIK presented the task breakdown on the CQFD project in particular. For the CQFD, as well as for the others intra-EU projects, JCI is in charge of logistics and financial matters, while the contents and organisational matters are managed by the head of project and project officer.

Concerning the financial management of the project, a 60% advance on the budget is paid by the EC and part of the advance is transferred to the partners for specific costs to be engaged by each partner for the visit in each country. Indeed, for the group meetings outside Paris, the events are to be organised by JCI and the relevant host country.

The costs to be engaged for each of these group meetings are:

- Travel costs & per diem **by JCI**,
- coffee breaks, interpreters & interpreting material **by hosting country**.

For these costs to be engaged by the host country, she insisted on the strict necessity to stick to the budget as closely as possible and on the necessity to gather, preserve and then communicate to JCI the supporting documentary evidence.

*However, should the host country identify difficulties to receive or disperse money, JCI is ready to deal with the relevant budget. In that case, the host country needs to commit however to help JCI identify local service providers (ideally 3 providers per activity) and hotels.*

Portugal and Italy representatives mentioned already they will most probably encounter these difficulties. If confirmed, a detailed and argued mail to JCI should be sufficient.

*Coffee break*

**State of the International and European background on quality of Justice indicators, by Ms Karine GILBERG:**

Ms Karine GILBERG presented the International and European background on which the CQFD project stands out. She shared her study of the work of several institutions, OECD, CEPEJ, the UN and the EU Commission.

## OECD (50 member States)

OECD has developed its approach through equal access to Justice, a citizen-centred approach based on the existing ways and means, in different jurisdictions, to identify legal needs of citizens and court users. OECD is working on how to **improve the identification of legal needs in civil matters**, and interaction between Justice and other public services (social benefits for example).

Through the *Open society Justice initiative*: OECD studies the common obstacles to access to Justice experienced by natural persons and businesses. These obstacles generally occur in the civil law field but, in this field, it has been observed that the legal problems are generally resolved outside the Justice system.

From this work, OECD concluded that the Justice system is poorly understood and perceived as inaccessible and complex to most citizens and litigants.

OECD's approach is interesting for the CQFD project, as CQFD project is exploring the connexion **between legal assistance and justice services**: court users should be given a continuum of legal assistance and justice services.

## CEPEJ (47 member States)

CEPEJ work is focused on efficiency more than quality, even though CEPEJ established 2 working groups: one on quality (GT QUAL); one on efficiency (GT EVAL). Nevertheless, CEPEJ's *Checklist for promoting the quality of justice and the courts* issued in 2008 is still up to date.

The Checklist divides quality of justice in 2 sides: the "Supply side"; and the "**Demand side**". The CQFD project could build its indicators on the latter. CEPEJ considers that these issues are strongly interlinked with public trust and considers that individual courts should have the necessary tools to make self-assessments on the delivery of justice services. **The checklist is quite a useful guidance tool for courts and national authorities on what should or could be standards for quality of Justice.**

## The UN

*UN Sustainable Development Goals* are refined in targets and the targets in **indicators**.

In *Target 16-3 Promote the rule of law at the national and international levels and ensure equal access to justice for all*, UN has chosen only **2 indicators related mainly to criminal justice** (defined by UNODC and the High Commissioner for HR): proportion of victims of violence in the previous 12 months who reported their victimization to competent authorities or other officially recognized conflict resolution mechanisms; un-sentenced detainees as a proportion of overall prison population.

**Reminder**: as the EU Justice Scoreboard focuses on civil, commercial and administrative justice, CQFD remains on civil and administrative fields.

## The EU Justice Scoreboard

The focus the 2016 EU Justice Scoreboard puts on "quality of Justice" is more interesting to our subject because EU is trying to deal more with quality not only broadly but also on specific claims.

The Scoreboard focuses on 4 categories of information:

- Accessibility of justice for citizens and businesses;
- Giving information about the justice system;

Providing Legal Aid;  
Submitting a claim online;  
Communication between courts and lawyers;  
Communicating with the media;  
Accessing judgments;  
Accessing ADR method.

- Adequate material and human resources;
- Putting in place assessment tools; and
- Using quality standards.

**The CQFD project proposes a bottom-up approach, so quality of justice indicators will be based on evidence and innovative practices in court.**

As a conclusion, the CQFD project can benefit from the very extensive and interesting material produced at international and European level concerning quality of justice. But it will try to close the gap between this European and International work, which very general, and what has been developed by courts at a local level. The idea is to be specific and not to build on broad indicators. The limits of these broad standards have been demonstrated.

*The Portuguese representative underlined that none of the standards and neither in our questionnaire did we include the cooperation with schools and the information that is given to children though education is probably the best way to have future informed and alerted court-users.*

**Introduction of the French national policy on access to Justice and quality of Justice – The Justice of the 21st century programme, by Ms Caroline BRANLY COUSTILLAS, Head of the Office for Methodology and Expertise, Judiciary Service Directorate (DSJ).**

After presenting the context of the national justice reform J21 (national survey 2012, national consultation and debate from January 2014), Ms Caroline BRANLY COUSTILLAS presented the 15 actions of the reform and the timeframe of their implementation. (Testing phase since Jan 2015: SAUJ, Council of jurisdiction...; Texts: decrees but most of all, legislative text of J21 adopted October 12 2016; Internal portals.)

The actions fulfil 3 different aims:

- A justice more efficient: 6 actions
- A Justice more protective: 4 actions
- **A justice more understandable: aim relevant to the CQFD objectives divided in 5 actions:**
  - Development of a partnership with universities to study judicial decisions,
  - Taking full advantage of IT technology for judicial communication (transferring summons...). (French software not finalised, tests are suspended for the moment).
  - Opening the court to civil society by the creation of **Jurisdiction Council's** in order to organise partnerships with local partners (mayors, professions: professions not always associated with the life of the jurisdiction).
  - Improvement of the access to law by the geographical development of the CDAD (Departmental Access to Justice Council ),
  - Professionalization of the front desk of the courts by the transformation of the GUG (registrar's one-stop shop) in SAUJ (New one-stop shop for access to justice). The idea of SAUJ is to manage the claims internally.

A discussion was held on the information which can be communicated to citizens and litigants by clerks/registrars. The clerk is supposed to suggest not to counsel. **This brings up the question on the difference between legal information and legal counselling** (solicitors having the monopole of legal counselling).

The last action of J21 and a big challenge is the development and finalisation of the PORTALIS portal. Today, PORTALIS is a civil software which is currently only for general information. The aim of this software is to propose complete dematerialisation of proceedings.

*Portuguese representative shared the experience that IT tools built up from the top and imposed to professionals are not functional as soon as they are largely spread. She also reminded that technically, the back-up needs to be very strong. She believes that we put too much expectation in the IT systems and that when they crash, it creates major disorganisation.*

A discussion between the head of project, project officer and Mr Villem LAPIMAA, Estonian representative was held in order to start organising the study visit in Tallinn in January.

CQFD Project  
PARIS, NOVEMBER 2. 3. 4 - 2016  
MINUTES – COURT VISIT TGI MELUN November 3<sup>rd</sup>

Ms Frédérique AGOSTINI, President of the TGI welcomed the CQFD Project team members and representatives in the Premises of her Court the first court visit of the CQFD Project.

French/English interpretation was available thanks to two interpreters, portable headphones and microphones.

**Welcome address, by Ms Frédérique AGOSTINI, President of the TGI and French representative of the CQFD project:**

- After briefly presenting the programme of the day, Ms Frédérique AGOSTINI presented her court and its activities. French courts having a two-head management, Ms Frédérique AGOSTINI introduced her colleague, Ms Béatrice ANGELELLI, Head Prosecutor of the TGI.
- Their presentations led to a common conclusion that the district under the jurisdiction of Melun TGI is human sized and quite easy to work in close cooperation with partners in order to set up common policies.
- In presence of Ms Béatrice ANGELELLI, Head Prosecutor of the TGI the discussion drifted shortly on cases of malfunctioning of the French Cour d'assises.

*Length of procedure could also be an issue in civil matters. Indeed, if each hearing is too time-consuming it pushes the court's calendar back, brings to lengthy procedures and an impression of poor quality of Justice for the litigant.*

**Presentation of the tools – IT, information experiences and training activities - concerning accessibility of Justice:**

- National tools: National websites accessible to citizens: justice.fr and the ambitions of the ministry of Justice Portalis project by Ms Stéphanie KRETOWICZ.

Offering a website dedicated to the information of citizens and litigants is a priority of the French Government. The French Ministry of Justice's website was considered not to be informative enough for citizens/court-users. Moreover in many cities, the different judicial buildings are geographically separated. In line with the J21 programme objectives, it was decided to develop a website (<http://justice.fr/>), which delivers information on the Justice system and direct citizens and litigants through the judicial process.

The website **links directly and visibly on the welcome page, to different institutional partners:**

- The general Public services website,
- The bar association,
- The bailiffs,
- The notaries,
- Institutional Victims assistance associations, and
- To links and documents to understand the Justice system.
- Court users and litigants are also offered **interactive simulators** to estimate:
  - Legal assistance benefits,
  - Alimony,
  - Amounts on earnings.

The site offers a **dynamic questionnaire by theme** in order to lead the user to the information needed considering his/her situation.



- If the procedure doesn't require a lawyer: the last page will lead to an extensive detailed information page, to a form/forms to download, lists of necessary documents to bring the case to the court and to the contact info of and map to the competent court.

*Today, the claim forms cannot be completed online. They still need to be printed, completed and sent or brought to court. The future ambition is to enable the completion and filing online (hoped for 2019-2020).*

- If the procedure does require a lawyer: the page will lead to a brief explanation of the procedure and gives no further information but a link to the national Bar Council, <http://www.avocat.fr/>.

*The hardest work to get justice.fr reliable, was to harmonise the procedures (forms, requested documents...) required by each court in France. It is a long term work of harmonisation to ensure reliability of the provided information.*

*The future downloading and filing claim forms online will not be compulsory, only voluntary. Indeed, making it compulsory would probably lessen access to Justice to those who don't have access to IT technology, the majority being vulnerable citizens (elderly, disabled...).*

*Interesting to note that the idea of the website is to simplify access to court and to information.*

### **Internal tools of the court:**

- The guardianship service for minors and adults (printed form/welcome sessions), by Ms DALEAU and Ms COUTANT GUERARD, guardianship judges.

Both guardianship procedures do not require the assistance of a lawyer.



*A national Guide for families has been drafted thanks to the partnership of the MoJ and civil society associations. These guidelines are redrafted regularly.*

In Melun specifically, there are 4000 on-going adult guardianship measures dealt with by 3 judges. The families are in constant need of information, whether from the internet but preferably directly from people. Thus, there is a keen need of strict management of the court-user access to the judges.

*18 months ago, the adult guardianship service set up a generic mail address through which court-users can easily take contact with their judge. The service decided to make the mail exchanges much less formal and to become much more accessible by e-mail. The service acknowledged very quickly a heavy drop in the phone calls.*

*Also, the adult guardianship judges hold out of court sessions once a week. For the people who cannot come to the court, the judge does on site visits with his registrar. Sometimes the judge is not expected which can lead to misunderstandings and unusual situations that Ms DALEAU has recently shared with a journalist from the specialised magazine Dalloz for an article.*

Concerning minor guardianship, in Melun, there are 1000 ongoing minor guardianship measures.

*The judges have decided to leave the time for hearings as necessary listening/communication time. They observed they need time to comfort the legal representatives on how they manage the administration measures. This helps to ease tensions which may arise concerning patrimonial interests which should not interfere with the education of the child.*

#### **Network on access to justice:**

– Presentation of the local CDAD (Departmental Access to Justice Council) by Ms AGOSTINI and Mr NAOUI

Concerning the local CDAD of the “Seine et Marne Departement” (77). Put in place in 1999, it regroups the three TGIs of the 77 department: Melun, Meaux and Fontainebleau. Mr Ali NAOUI, head registrar in Melun TGI, is the Secretary General of the Council.

Access to Justice is ensured through the scattering of offices in the whole department:

- Of Justice and Law houses (Maison de Justice et du Droit-MJD): 5 in the department that welcomed already up to 90000 people this year.
- Of Access to Law points (Point d'accès au droit-PAD): 6 in the “departement” and one in the Melun detention centre.

These facilities are not judicial structures and thus cannot be used for out of court hearings. They are only consultation and information points.

*Portugal set up videoconference rooms to improve effective access to justice local offices and bring the court locally to the litigants and court-users. Melun's TGI ambitions to equip CDAD facilities with videoconference equipment. Ms DALEAU and Ms COUTANT GUERARD, the guardianship judges, however consider they wouldn't use the system as they need to meet vulnerable people face-to-face.*

The CDAD is also in charge of developing partnerships to enhance access to Justice: as such it participates to the financing of 10 or so associations which contribute to the development of access to Justice in the 77 county.

- Visit of the “Guichet Unique des greffes” (registrars one-stop shop) soon to become a SAUJ (“service d’accueil unique du justiciable”), by Ms LUKOWYZC, Ms PELCAT, Ms BRIS and Ms DUNASKY, registrars

With the GUG and in the future the SAUJ, the idea is to progress from an only directional reception point to an “intelligent” one-stop office.

*The main objective is to reduce the movements of the public in the courts corridors and hallways for security reasons as much as comfort of the public.*

Today, the Melun GUG is composed of 3 registrars including 2 from the TGI, assisted periodically by registrars from the lower first instance court (TI) and the labour court.

*Thanks to this diverse composition, the registrars can share their experience and information and are able to give better and more relevant information to the litigants and court-users.*

The Melun GUG is already nearly a SAUJ: it only lacks:

- The access to a national portal regrouping judicial information: PORTALIS is eagerly expected. Thanks to the funding from the ministry for the development of the SAUJ, the Melun TGI plans to install in the next few weeks an interactive terminal with PORTALIS access, both in the Melun Court and in a local PAD (“point d’accès au droit”, access to Law point).
- The “SAUJ to be” GUG, also lacks of proper equipment, especially furniture, booths, in order to ensure a **better respect of confidentiality**. It would also **offer better working conditions for the registrars**
- Presentation of the legal aid desk (BAJ, “Bureau d’aide juridictionnelle”) by Mr NAOUI, president of the Melun legal aid commission

The Melun BAJ issues 8200 rulings a year concerning attribution of legal aid.

*It leads an effective partnership with the administrative and commercial courts and issues the rulings concerning legal aid for their cases as well. 30% of decisions concerns administrative cases.*

*It has set up an emergency procedure in order to deal with urgent social situations.*

- Visit of the “Bureau d’aide aux victimes” (BAV): Victims’ assistance office, by Ms FOUICHE

The BAV, experimented since 2009 in the courts, are enshrined in the law since 2012. They work thanks to Assistance to Victims associations. The mission of the BAV is to welcome, listen, inform and help the victim of a criminal offence through the judicial process. The consultations are free and confidential.

- Visit of the Lawyers’ reference desk by Ms Florence LAMPIN, Head of the Melun’s Bar

In the Melun Court, thanks to a partnership with Melun’s Bar association, free legal consultations are organised. Due to its success, number of consultations without appointments had to be limited to 12 a day.

*But thanks to an effective partnership with the GUG, people can be orientated to a “Maison de justice et du droit” ou a “point d’accès au droit” (Justice and Law house or Access to Law point).*

- Free information sessions concerning civil and family mediation, by Mr BERNINI, representative of a Local Mediation Association: AMIDIF.

If a case is identified as appropriate for a mediation process, the judge may inform the parties about the opportunity and send them to an information session concerning mediation. However, in this context, the mediator can only provide information about mediation and cannot start the process immediately. Indeed, no gainful activity may be led in the court's premises.

*Indeed, interrupting this first intervention, often leads the parties, whose motivation is often fragile and failing, to abandon the mediation process.*

*Shortly, the local CDADs will also be responsible for the development of ADRs in their districts through the fine-tuning and enhancement of the initiatives developed locally.*

## **Buffet**

*“Salle des pas perdus” Court’s public lobby*

- Visit of a courtroom: a major financial project has been launched to improve the courts equipment, especially IT equipment. Procurement contracts were concluded for new tools (laptops/tablets) mainly for criminal cases for the moment. A major Internet cabling process has also been launched in older court buildings. The second project is to develop secured WiFi system in the courts. The modernisation process is going forward little by little.
- Examples of civil hearings with mandatory lawyer representation:
  - Sale of seized immovable property: proceedings initiating dematerialisation.

## **IT Room**

*“A dialogue between two courts”*

- Demonstration of IT interfaces: a comparative experience of the administrative and first instance courts of Melun:
  - WINCITGI/COMM-CI/e barreau :
    - Wincitgi/Comm-ci: these are internal applicative for members of the courts and commercial courts and especially for judges and registrars. They are used to record electronically the key elements of a case and communicate them to the parties – **through the lawyers only for the time-being but not directly with the litigants yet (Portalis ambition). The rulings are not given electronically because the electronic signature system is not securely settled yet.**

*WINCI is the principal statistics resource for the MoJ.*

- E-barreau/RPVA (réseau privé virtuel des avocats/private virtual network for lawyers): the information recorded through winci is visible for the lawyers through their own professional software e-barreau. Through e-barreau, the lawyers can communicate their legal acts and supporting documents, even though the **downloading capacity is still too limited**. The lawyers have access to e-barreau through a personal USB key, produces by the National bar association, and that they need to purchase (a monthly 19€ subscription to finance the functioning of the interface).

*The major issue about RPVA is training, all court districts and bar districts does not have the same level of information and the lawyers “learn by doing”.*

*There is also a management problem: these interactive tools should have been developed in common between the judicial system and the lawyers’ national Bar Council. Today they need to try to progress jointly.*

- Administrative court, SKIPPER applicative, “télé-recours” system and SAGACE system, by Ms Sylvie FAVIER, president of the Administrative court of Melun and colleagues:

The equivalent administrative court professional applicative for WINCI is named SKIPPER. The communication interface with the parties is SAGACE. And the communication interface with the lawyers and public administrations is TELERECOURS.

Even though the administrative system is a bit ahead technologically, the software, its purposes and aims are equivalent to those of the judicial system.

- **SKIPPER**: The data recorded through SKIPPER is collected in order to produce follow up dashboards enabling head of courts to monitor their activity quantitatively and qualitatively.

Information up to 2008 activity is available concerning each court. The dashboards concern: the coverage rate, the stock and especially the 2 years old stock, the average processing time and the number of cases by each judge.

The figures are verified and prepared by the Conseil d'Etat and sent to the head of courts every month.

The Conseil d'Etat has also been communicating, since 18 months ago, the confirmation rate in appeal (It is of 83% for Melun).

The recorded information in SKIPPER supports the information available in the two communication interfaces SAGACE and TELERECOURS.

- **SAGACE**: The interface SAGACE, set up before TELERECOURS, gives to any parties, litigants or professionals (lawyers), direct access, thanks to a personal code, to a global visualisation of the progress of the case. But the interface only enables a visualisation but no communication with the other party(ies) or the court, no registering of file or downloading of legal acts and supporting documents. w
- **TELERECOURS**: This direct communication with the court is only possible for public administrations and lawyers through the interface TELERECOURS. It will be **compulsory for lawyers in January 2017**. But for the moment, TELERECOURS is experiencing a major storage of information issue.

In Portugal: Also has a digitalised communication interface with lawyers (CITIUS). If a lawyer decides not to use the digital procedure, he/she will have to pay a fee and also if he/she produces too long-winded legal acts, he/she will also pay a fee.

In Italy, the dematerialisation process is quite ahead. Two systems co-exist, one from the lawyers and the other developed by the MoJ for the courts. **The digital signature system is strong and efficient and enables direct communication of all legal acts between the lawyers and the courts including decisions.** The system is also open to appointed experts in order to communicate their conclusions. Another interface is open to litigants and all court users in order to see the progress of the case. The access to the case information is secured by a personal file number.

*The system is also quite ahead concerning mobile access to these secured interfaces. The judges thanks to multiple security checks can have access and communicate information through their personal laptop, tablet and even smartphone.*

## Library

### Coffee break

#### - Overview of the visit: managing and evaluating the Court's functioning processes

- **The local available indicators on the quality of justice:** Concerning Melun, the available tools for monitoring quality of Justice are considered to be still weak even though the on-going and effective partnerships with all professional actors already produce a good feedback. Two projects are on their way in order to potentiate the monitoring efficiency:
- The Court Council (Conseil de juridiction): an internal tool imagined in the J21 programme. Chaired by the head of jurisdiction, these councils will gather judges and prosecutors, registrars, civil servants (from penitentiary, youth protection administrations...), local members of parliament, trade unions representatives, local state representatives, law professionals, local administration representatives and members of the civil society. They will discuss about « transverse issues » such as access to Justice, legal aid, enhancing of conciliation and mediation etc...
- the definition and drafting of a “court project” which would communicate about the work in progress in the court such as the closed-up partnerships, their goals and outcomes and also about the future objectives, the work plan and potential concerted actions. The jurisdiction already lacks the necessary staff to make the existing tools work out, **it lacks time to write out and disclose the information.**

#### Concerning indicators:

- Confirmation rate in appeal: even though this rate isn't really a reliable quality indicator, it stays a useful tool for the court.

In Italy, if an appeal decision is given on a case, it is automatically sent to the first instance judge.

In Portugal, the first instance judge is bound to know about the appeal as he registers it.

But the issue is the exploitation of the information. Does the judge go through an auto-analysis of the decision given in appeal on their first decision? Should the appeal decision be analysed by researchers?

Cf the project in France to close up partnerships with universities in order to study decisions.

In Italy, the MoJ has launched experimentations. One of its offices has been studying the kind of cases which come to court and the rate of success of different types of parties. Considering the results, they met with the parties who always loose in order to discuss about the objective reasons of their failing rate.

- Predictability rate: a high quality justice enables a litigant to have an idea on when he will be given a decision on his case.

In France, the ratio between the admissible and non-admissible individual requests presented before the High Council of the Judiciary could be an interesting indicator.

In Italy, there are no more evaluation commissions for legal aid and the state just pays the lawyers. The ratio between founded and non-founded cases introduces through legal aid could be interesting in order to measure if the automatic legal aid process has improved effective access to Justice.

CQFD Project  
PARIS, NOVEMBER 2. 3. 4 - 2016  
MINUTES – FOLLOW UP AND WORKING MEETING - November<sup>4th</sup>

The meeting was organised in the Olympe de Gouges building of the FMoJ. French/English simultaneous interpretation was available thanks to a translation cabin.

**Mr. Thomas LESUEUR, Deputy Director of the Judiciary Service Directorate (DSJ)** welcomed the delegation and on behalf of the Director, Ms Marielle THUAU, thanked the foreign representatives for travelling to Paris. He also thanked them for accepting to commit to this project. The DSJ is strongly committed in modernising the Justice system in the citizens' and litigants' interest, but today, we need to go further than words. The results and outcomes need to be tangible to them.

The courts don't need to be mobilised on the goals, which they already share, but they need to spearhead the solutions.

He hopes the project will manage to issue concrete, meaningful indicators in order to create a strong emulation between courts, nationally and internationally.

- Follow-up discussions on the court visit: exchange of views between the Project team members.

To the question why France isn't mutualising civil and administrative platforms: too many differences exist in organisation and functioning between the two systems in France. The question is keen however in the interest of the citizen's best understanding. The idea suggested to the French Conseil d'Etat, is to make the administrative court visible on the justice.fr website and have a direct link for the user to their website. Also, it is reminded that the CDAD of Melun for example has developed a double orientation to both judicial and administrative systems.

Concerning the institution of the SAUJ, even though the idea of improving the front desks of the courts is not new, it was a long way to find the resources to improve this service.

- To move forward, there needs to be a strong political will and a strong engagement from the head of courts. It is a full new political project to reconsider the whole judicial organisation through the front desks.

Concerning the geographical organisation of the courts in the partner states:

In Italy, the courts are geographically united by themes but some cities as Florence, have recently united all departments in the same building. In Rome, civil, criminal and labour section tribunals are separated and also are the justice of the peace. A judicial map reform is in progress in Italy in order to foster the concentration of court houses. The idea is also to be more efficient with administrative staff.

- When new buildings are built, they tend to concentrate but concentration is difficult and even impossible in ancient buildings.

In Portugal, in Vila Real, civil and criminal justice buildings are separated. Slovenia has a similar situation to Portugal. In some cases, the courts are very small and would face major human resources issues to set up a desk like the SAUJ. Estonia, with 15 small district courts and only 4 high courts, would face the same issue of human resources.

Concerning the development of IT tools to facilitate communication, access to judicial information and the technical issues it brings:

In France, the SAUJs, for the time-being only have a local district competence but Portalis, national support base, will soon generalise their competence nationally and allow better access to justice from any court in France. In Portugal, the single portal CITIUS produces information, gives access to individual cases information and allows direct communication with the courts (transmission of legal acts and supporting documents). Estonia has been condemned by the ECHR for not giving access to the justice e-service to prisoners. Indeed, electronic signature is valid through the ID card and the prisoners ID cards are removed in Estonia. In Slovenia, there is no mandatory representation of a lawyer and the procedures are still mostly in paper form. They believe that the option to file a claim in paper should be maintained because not everybody has access to IT technology. For some cases, electronic filing is possible and the fee is lowered. In Italy, electronic filing is mandatory only for lawyers before high courts and appeal courts. Concerning storage and document archiving, there is a provision of law providing digital certificates. The signatures also have a strict validity period. After a certain period of time, the document is sent to a special service in charge of validating and archiving it.

Long-term storage of judicial documents raises the question of the electronic format of documents. A format which should still be compatible in a few years' time.

Slovenia is not keen on hastening the switch to dematerialisation because they believe a long-term storage solution for electronic documents has still not been found which, to them, represents a judicial security issue.

– **Presentation of the Performance Office of the Judiciary Service Directorate, by Ms Christine JEANNIN, Head of Office:**

The office is composed of 4 units:

- Unit in charge of measuring policies impact: mainly in terms of necessary resources for implementation.
- Management control unit: in charge of measuring performance, efficiency of the courts. In the future, improvement needs to be done to match the allocated means with those necessary for courts' activity and policies' implementation.
- Statistics unit: trying to work as much with quantitative figures than on qualitative aspects.
- Pharos Unit: IT tool regrouping judicial data but also concerning courts' resources (human, material, financial...).

The recent objective of the office is to develop a tool in order to help courts to measure more than just their efficiency but also other parameters and which can help courts to lead self-assessment tests and find self-developed solutions.

*There is a strong need to develop this self-assessment tool because quantitative figures are only a part of how the courts function.*

– **Presentation of the general framework for judicial services monitoring, by Mr Franck DELHOUSTAL:**

A 2006 Law imposed regular performance checks to all government offices. A three-year plan is implemented and annual reports drafted to measure the implementation of the plan. Aggregated figures of all courts are then presented to the ministry of finance.

The indicators are defined by objective but it is difficult to settle the targets. Indeed, the figures are collected by the judicial stakeholders with a constant tension between the Treasury Department, which pushes to performance, and reality.

*Quantitative indicators are perceived negatively and rejected by the judicial stakeholders. They are perceived as a race to productivity, pressure to do always more with less. But, they are nevertheless very useful to measure the activity of the courts. As a consequence, it is very difficult to find the good targets even though the office is constantly seeking for good quality indicators.*

The quantitative activity data is collected by the MoJ through an interface called PHAROS.

**PHAROS** is an IT data collector, accessible to any person in charge of performance rating at the MoJ or in the courts (Head of courts), thanks to a personal access code. There are several ways of using PHAROS. The user may develop specific request, but it is a bit technical so, for the Heads of courts, formalised requests are available. The source of the data in PHAROS is threesome: automatically through the professional interfaces (Winci...), informed by the MoJ Statistics Service through other sources (INSEE (national institute of statistics) data...) or from direct fill-in by the head of courts.

Thanks to PHAROS, a direct flow of data is available and dealt with by the Statistics office. Today, there is a one to one and a half month delay to get reliable data. Only data concerning human resources are difficult to collect.

Concerning the reliability of reported data, of course any automatic way of collecting data is favoured because of the risk of distortion and misrepresentation of reported data. The Statistics office is in charge of exerting the control of this data and re-calibrate if necessary with the concerned court(s).

*With this data, the unit has been working on “modelling” the main objectives and has defined three categories of indicators:*

- Activity,
- Quality,
- Efficiency : through the number of processed cases.

**The main goal being to make sure the available means are consistent and adequate to meet the set objectives.**

PHAROS is an “Infocentre”, information processor, designed for data collection and monitoring purposes. It is not a tool to sanction the performance but to assess the situation of the courts.

For example, the data processed through PHAROS allows equitable allocating of these resources. And if a court encounters serious issues, a “contract” may be concluded with the court. In France, these supporting contracts are signed for 3 years between the courts and the MoJ, with an evaluation and possible evolutions every year.

Estonia implements the same type of contracts with struggling courts (“memorandum of mutual understanding”).

The MoJ also put in place a specific service **VIA Justice** which mission is to help courts reorganising themselves. As a sort of audit office, it leads occasional assistance missions asked for by the courts or offered to the courts. In order to detect which courts are in a precarious state, the Office has developed a self-assessment tool.



– Presentation of the self-assessment grid for the detection of courts in precarious state, by Mr Maxime GUILLEMANT.

This grid is the outcome of a working group, which met in April 2016 concerning the situation of Bobigny high court.

A reflexion was lead on how to detect precarious situations, on what is a weakness, how to detect it, to prevent it or even anticipate it.

Two complementary tools were proposed and have been developed:

- A statistic detection tool relying on quantitative data, statistics. The objective is not to rank but to identify.

6 indicators were chosen concerning human resources, distinguishing judges and court officers: the absenteeism rate, the difference between actual numbers and locations (the official baseline and the effective staff), complemented by two indicators measuring the turnover and the attractiveness of court (number of applicants for a vacant position).

The activity indicators are: civil affairs processing time, a processing time for family affairs, a coverage rate, a stock flow theoretical time, a criminal response time observed relative to the expected standard, the clearance rates observed without result from the expected standard.

Thanks to the selected data, the office produces a chart revealing the courts which need to be monitored and potentially assisted.

- A self-assessment tool: in the form of a questionnaire. Has a much more qualitative approach.

This grid is proposed to courts to make an assessment in order to highlight difficulties which have maybe not been identified by the court itself.

The questionnaire is built around 6 main themes and includes indicators which are not taken into account in management dialogues. Two examples of quality items included in the questionnaire and which cannot be given by the professional tools: number of training days followed by the judges, prosecutors and court officers and also the delays, not the general processing time but all the intermediate delays which impacts the court user.

It is important to find the exact nature of the problem in order to identify the right solutions (the allocation of human resources is not always the best solution).

Courts have expressed the wish to use the grid in a more systematic way. Therefore, the grid will have two levels of use: - made available to all head of courts, it may be used autonomously to assess the situation of the court at a given/chosen moment, - if necessary, the Judicial Service Directorate can impose the assessment grid to the courts identified by the detection stat detection tool as precarious.

Even though quantitative indicators are negatively perceived by the judicial stakeholders, it is interesting to note the link between precarious statistics revealed by quantitative data and qualitative issues met by the struggling courts.

## *Coffee Break*

- **Presentation of the “Marianne” baseline: inter-ministerial baseline defining 12 engagements for a better reception of public services users, by Ms Stéphanie KRETOWICZ, Deputy Director of the Judiciary Service Directorate on the organisation of the judiciary and innovation.**

As from 2003, an inter-ministerial baseline was developed concerning reception in public services. French MoJ has been committed since then.

In 2014, the Judicial Service Directorate imposed the baseline in all courts front desks with annual assessment.

After reform, the baseline comprises 12 new engagements. Each year, the General Secretariat for modernisation of public action leads an anonymous enquiry in courts; testing it services as usual court-users.

These assessments reveal that, even though courts are last in line of welcoming public services, there is a constant improvement of the front desks. The baseline is also a good tool for courts to improve their services. Two elements lower significantly the level of the courts, online filing and 5 days delay of answer to regular mail requests, both elements the MoJ will address thanks to the second version of PORTALIS.

Concerning satisfaction surveys: currently, France has decided not to measure court users' satisfaction regularly and is very interested about foreign experiences especially on how to obtain objective feedback from court users.

A general national survey concerning the Justice public service is led every 5 years. The survey is only external and not led with actual court-users (the results of this survey can be communicated as they are released).

CEPEJ issued guidelines concerning satisfaction surveys and on the ways to collect and obtain information. These guidelines are being currently revised.

(<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2428003&SecMode=1&DocId=2098990&Usage=2>)

And, in the context of the EU Justice Scoreboard, the EU Commission also relies on Eurobarometer surveys.

Milan is currently setting up an evaluation.

## *Buffet*

### *WORKING MEETING of the CQFD Project team members*

The working meeting is led between the CQFD Project team members, in English without interpretation.

The idea of the working meetings, which will take place at the end of each visit, is to take stock of what has been discussed during the presentations and visits in order to help foster the discussions for the next meeting.

First, as proposed on Wednesday 2<sup>nd</sup>, Ms Karine GILBERG comes back on **the Questionnaire and the presentation of the preliminary results:**

From the answers to the questionnaire, it appears that:

- The pilot courts chosen by each State partner are First instance and appeal courts and both civil and administrative courts. They are quite similar in terms of human resources, except for Milan which is a slightly bigger court than the others.
- The questions about lawyer representation should be discussed at one point in the project, as it impacts the communication between courts and litigants.
- Also, the identification of the kind of litigants appearing in the selected courts is important because you do not communicate the same way with a company businessman than regular litigants.

Question 8: Thus, the answers given to question 8 must be re-written or elaborated on the different communication practices/policies with the different categories of litigants.

Question 9: the answers also need to be elaborated in view of each partner's situation and practices in order to identify the common elements which ensure quality in information services.

In France, Italy, Portugal, central desk which welcomes everybody and may deliver some documents. In Slovenia and Estonia, they don't have front desks. In Slovenia, there is no need because the information is available in specialised offices.

- **Is it already possible to identify indicators from the visit to Melun and after the presentations made throughout the meetings?**

First observation is how quality, efficiency and performance are inter-linked in all the presentations and the constant confusion between quality and efficiency.

- **Judicial delay:** is it an efficiency or quality indicator? Probably both but there may be different approaches to the indicator such as: **providing a foreseeable timeframe for litigants.** Indeed, as an efficiency indicator, delays are seen as something which can be reduced. But today, there can be another approach to these delays and we can start thinking them in a different way. **An interesting indicator could be: reliable information about delays.**
- **Reliability of the decision is considered by ECHR as a parameter of the quality of its decisions**
- **Communication of the courts with the public:** In Portugal, the only communication is through the web-pages of the courts. In France, the courts lack the liberty to communicate freely. For the moment it seems important to control the info at a national level. What training do the judges have concerning communication, with the media for example? In Italy, there is a disciplinary rule not to communicate with media. Only those who want to become head of office can be provided training.
- **Training of the front desk officers concerning hospitality management, security issues:** for the SAUJ for example in France. There is, indeed, a need for a very valuable workforce capable of receiving the public.

Acknowledging how difficult it is still to identify indicators, Ms Karine GILBERG proposes to test another approach, a more progressive methodology where each partner identifies the existing instruments and all practices set up by the partners and the selected courts concerning services provided to the court users, management tools for the courts (micro-management, self-assessment...)... The idea is to create a sort of quality checklist to identify what would be the fundamental elements of quality regarding management and then regarding services provided to the court-users. Not only a theoretical list but a list based on experience.

*The most important is to focus on the outcomes rather than on the outputs, which is much more difficult.*

A new document will list the practices of each partner country with the strengths and weaknesses of each practice. A list of the French practices could be proposed as a template around end of November, beginning of December.

Before suspending the meeting, the project team members agree upon a new date for the next meeting in Tallinn instead of January 15th, 16th. The week after is proposed but it is decided to let everybody consult their agenda and teams before fixing the final dates. Finally, February 2nd and 3rd have been agreed upon by all members.

CQFD Project  
TALLINN, FEBRUARY 2. 3 – 2017  
MINUTES – MEETING MINISTRY OF JUSTICE of Estonia  
February<sup>2nd</sup>

The Estonian Ministry of Justice (MoJ), organised on February 2<sup>nd</sup> and 3<sup>rd</sup>, 2017, the second activity of the CQFD project. On Thursday, February 2<sup>nd</sup>, a first meeting was held in the Estonian MoJ premises in Tallinn. The meeting introduced the participants to the national administration of justice and the tools concerning access to justice.

Estonian/English interpretation was available. No equipment was needed.

Ms Käidi LIPPUS, Director of the Courts division at the Judicial Administration Policy Department of the MoJ and Mr Villem LAPIMAA, judge at the administrative law chamber of Tallinn Court of appeal welcomed their foreign partners:

- Ms Karine GILBERG, head of project,
  - Ms Audrey NESPOUX, project officer,
  - Ms Stéphanie KRETOWICZ, Head of the organisation of the judiciary and innovation division of the Judiciary Services Directorate
  - Mr Harold EPINEUSE, French MoJ expert,
  - Ms Frédérique AGOSTINI, French representative, President of the Melun First Instance Court,
  - Mr Roberto PERTILE, Italian representative, president of civil section of the Tribunale ordinario of Milan,
  - Ms Patricia DA COSTA, Portuguese representative, judge president of Leiria First Instance Court,
  - Mr Alvaro MONTEIRO, Portuguese representative, judge president of Vila Real First Instance Court,
  - Mr Tine STEGOVEC, Slovenian representative, senior judicial advisor at the Office for court management development at the Supreme court of Slovenia,
  - Ms Kristina BOŠNJAK, Slovenian representative, Head of the Legal Aid Office in Koper District Court.
  - Mr Eduardo BUONVINO, Italian representative, judge at the Minister of Justice's cabinet was excused, unfortunately sick.
- Welcome and opening words, by the Secretary General of Ministry of Justice, Mr Norman AAS

Mr Norman AAS explained that since 1991 and the break-up of the Soviet Union, Estonia changed rapidly thanks to a strong economic growth and the set-up of modern political and economic institutions. In 2004, Estonia joined the EU and developed a modern set of rules and laws in line with EU standards. **An effective implementation is essential to the rule of law.** After implementing different management systems, Estonia led, 5 years ago, a global reform of the justice system and guidelines to court administration and procedure were drafted. During these last 5 years, the **better management of the courts has been a priority** and it is possible today to draw the first conclusions.

Mr AAS considered that the added value of the CQFD project is to compare the different systems. Indeed, even if the rules and systems are different, the core values and their legal understanding are similar and the people applying the rules finally behave quite similarly.

<<Ms Kaidi LIPPUS, new representative for Estonia in the CQFD project, who also represents Estonia at CEPEJ, took the floor for a presentation concerning court administration in Estonia.

– **Contribution of the Estonian MoJ to the quality of legal proceedings through tools provided to the court directors and chairman. Budget procedure and efficiency rising projects by Ms Kaidi LIPPUS, Director of the Courts division of the Judicial Administration Policy Department**

After presenting the structure of the Estonian court system (see CQFD note, “The judicial system in Estonia”), Ms LIPPUS, went through the development of the quality management systems and tools provided to the courts managers by the ministry to enhance quality of Justice.

**The structure and management of the court system:** The territorial organisation of the courts has gone through an extensive reform in force since January 2006 (see composition in CQFD note “The judicial system in Estonia)

All first and second instance of courts benefit from a **two-head management:**

- **A Chairman, who** is the president of the judges of the court. He/She is a judge and deals with the administration of justice and functioning of the court. Appointed and released of office by the Minister of Justice after public competition organised by the MoJ and approval of the Council for administration of courts.
- **A Director, who** is not a judge. As the manager of the court, he/she is in charge of the administrative management. **Appointed and released of office by the Minister of Justice.**

**The Council for administration of courts** (the Council) is a non-permanent body which meets 4 times a year and for extraordinary sessions, whenever necessary, to discuss important matters concerning the development of the court system. It also discusses legislative initiatives and can inspire new legislation. The Council has no personal budget or staff (MoJ). **Chaired by the Chief Justice of the Supreme court it is composed of:**

- 5 judges elected by the Courts (2 years mandate),
- 2 members of the Parliament,
- the Chief Public Prosecutor or representative,
- the Legal Chancellor or representative,
- a lawyer appointed by the Board of the Bar association,
- the MoJ or his/her representative participate only with the right to speak and without the right to vote.

The **Council grants approval for most of the important decisions made by the MoJ** (*territorial jurisdiction, structure and location of the courts and courthouses and the number of judges in the courts and courthouses, appointment to office and premature release of a chairman*) and **gives opinions on other matters** (*the principles ruling the determination of annual budgets of courts, candidates for SC, disciplinary release of a judge...*)

There are 242 judges in Estonia, 150 of which work in the 4 county courts. **A few years ago, the lack of judges and the difficulty to recruit new judges in the first instance courts affected quality of justice.** A reform was led 4 years ago to introduce a new type of court official, **the court clerks**. The court clerks replace court consultants. Hired by a public competition, they are qualified lawyers with a master’s degree. Their income is higher, at least half of one of a judge. After the latest judges’ competition, also recently

reformed, they are said to become the rising generation of judges.

The court clerks draft most of the decisions which leaves time for the judge to study the file before the hearing(s), to plan the procedure and thus to promote the timeliness and quality of Justice in wider meaning.

Thanks to the **court clerks'** higher qualification and higher number, (the number of court clerks is about the same as the number of judges) **most of the judges can use the services of a court clerk**. The court clerks draft most of the decisions which **leaves time for the judge to study the file before the hearing(s), to plan the procedure and thus to promote the timeliness and quality of Justice in wider meaning**.

**Administration of the courts:** The roles are divided between the MoJ, The Council, the Supreme court and the managers of the first and second instances courts, chairmen and directors.

**The law through the Courts' Act provides that the administration of the courts consists in:**

- guaranteeing access to justice,
- ensuring independence of the administration of justice,
- providing necessary working conditions,
- guaranteeing adequate training.

**In practice, the functions of administration of courts are much wider.** They have been laid down in **quality standards approved by the judiciary in 2016**. The **first part contains the quality standards for the management of the court** that describe activities related to the chairman of the court. **The second part contains the quality standards for the administration of courts** and it concentrates on the different roles of the parties involved in the administration: directors, MoJ, Council for the Administration of Courts.

The first and second instance courts are administered in co-operation between the MoJ and the Council for Administration of Courts. They are **financed through the budget of the MoJ** and **the administration on daily basis falls within the competence of the MoJ**. But the Council discusses all the important issues concerning the administration of courts and has to give its consent to or its opinion on every such decision. The Supreme Court also guarantees the proper functioning of administration of justice in the court system, especially through organising the work of judges' self-government bodies.

The MoJ plays an extensive role in the administration of the courts. In 2012, the Council has entrusted the MoJ to improve the court system by developing a quality management system.

**The quality management system:** In 2012, a working group was gathered by the MoJ including chairmen and experienced judges, representatives of the National Audit Office and of the Supreme Court, and officials of the MoJ who deal with administration of the courts.

The **goal of the working group was to agree on the quality management principles** for the courts of first and second instance. After 3 years, the working group concluded that **a reliable and effective court system needs well-planned and transparent management**. Quality management implies **three elements**:

- Promoting **unified values** in the court system and acting on the basis of those values;
- Helping judges and chairmen of courts, but also other court officials focus on what is important – it helps ensure **timeliness of administration of justice and satisfaction of procedural parties**;
- Quality management and funding of courts are not directly related to each other, i.e. **the purpose of quality management is not to save costs but to enable more efficient administration of**

**justice, using the existing resources.**

The agreed system finally consists in **three parts**:

- Good practice of court management (approved by the Council in 2012) focuses on best practices of management of courts.

**The key themes are:** **equal workload** (chairman monitors the working performance of the judges), **managing the courts resources** (staff, budget...), **ensuring proper data entry in the IT system** (E-file), **communication management** and **protecting procedural rights of the parties** (up to date information on court's website, timely information on personal cases, communication of appropriate information to the parties preserving the sense of fairness, unambiguous signs and an **information counter** in the courts, polite and appropriate communication by the court officials).

- Good practice of court administration (approved by the Council in 2013) focuses on the cooperation and information sharing by all parties of the court administration system in Estonia.

**The key elements are:** shape and fulfil a **budget**, deal with **courts' staff**, **work environment**, **development of the courts**.

- Good practice of court procedure (approved by courts by all judges of Estonia in 2015). The need to develop good practice of court procedure became apparent with the study of satisfaction of participants in the procedure organised by the Supreme Court in 2013, as well as from the practice of the European Court of Human Rights in the recent years. Another goal was to try to generally reflect best court practices of Estonian judges.

**The key principles for ensuring quality of case hearings in courts are:**

- **Predictable, reasonable duration of court procedure:** the judge informs the chairman why otherwise, avoid inexpedient procedural acts in the respect of the right to a fair and impartial court procedure, priority cases in priority order established by the full court, necessity to observe correspondence with time schedule agreed with the participants,
- **Professional and respectful communication with participants in the procedure** (norms established in the "*Estonian Judges' code of ethics*"),
- **Debated, approved, predictable, decent and understandable conduct of court procedure,**
- **Good cooperation in the procedural group** (judge/court officials),
- **Communication with the media.**

These practices evolve and develop but projects like CQFD keep the importance of quality up to date.

**Tools provided to the court managers, directors and chairmen, to promote quality of Justice:** Other than the quality management system described above, the MoJ provides different types of tools to stimulate quality of Justice:



- **A twofold budget system, an annual and a performance based budget:** the annual budgets of the courts are drafted by the MoJ in cooperation with the chairmen and directors. For the first time in 2016, the draft budgets were discussed with all the first and second instance court managers together. The draft budget is then presented to the Council which has to give its opinion on the respect of the principles of formation of the budget. **Finally, the budgets are approved by the MoJ.** This annual budget for each court covers mainly the judges' salary fixed by. **The reserve budget of the courts** (unused money from vacant judges' posts) may be used by the MoJ for the courts for IT development projects, training programs or for the Council's costs...

The performance-based budget system isn't new in Estonia, but until 2013, it was mainly used in punctual crisis situations for temporary support programs to specific courts. In 2013, the drastic under-financing of the justice system by the Government pushed the MoJ to find new solutions. An **Agreement for more efficient administration of justice** was approved by the Chairman of the Harju county court and the Council and implemented. In 2014, similar projects were approved to be conducted in Tartu circuit court (second instance), county court (first instance) and administrative court.

**Among the targets that** were agreed upon:

- **Staff changes:** judicial clerks, update of job descriptions of officials, establish performance based funding system in the court, establish HR system of development interviews and performance assessment with all officials, appoint senior analyst.
- **Shortening the time limits of proceedings for all type of proceedings** (made more lenient after 2013)
- special attention to cases returned to the court for renewed hearing,
- ensure that proceedings do not last more than 365 days (with exceptions: suspensions, fugitive, long expert assessments...)
- support implementation of information system.<sup>22</sup>

*In order to balance the performance based budget stress and pressure of the time limits and quantity of resolved cases, the quality management system was developed (presented above).*

Discussions concerning performance-based budget: It is agreed between the CQFD team members that this type of budget promotes efficiency rather than quality of Justice. In Portugal, a similar system has been developed and two main problems emerged. First, if the non-efficient sanctioned courts have less money it is more likely that the problem will grow rather than improve the situation of the court, especially for the court-users. Second, the Justice system is a not profit based institution and the Portuguese had issues to act the same as private companies. They thought that judicial independence can be hampered and decided to cancel this type of budget.

- **Training programmes of the court managers and court staff:** The *Management training programme* for chairmen and directors was introduced 3 years ago. The managers are also encouraged to attend international programmes and trainings. Today, as most of the managers are experienced, instead of basic management training, international seminars are organised with foreign and/or domestic experts on specific matters.
- **A Satisfaction survey for court-users** was organised in cooperation between the Supreme Court and the MoJ. Conducted towards lawyers, prosecutors, and citizens (court users only) it led to a result of 60% of positive opinion on the court systems. This result was not considered satisfactory by the Estonian MoJ and was the main reason why the third part of the quality management system was developed

<sup>22</sup> idem

the good practice in court procedure.

*A Study on the professional devotion of the courts personnel including judges was also organised within civil servants by the Ministry of Finance. The results of these satisfaction surveys are not made public.*

- **IT tools:** IT is one of the principal interests of the MoJ regarding improvement of the administration of courts. **The aim is to create a user-friendly working environment for judges and court officials with the help of IT tools and raise the efficiency of the courts.** On the other hand, **IT tools should help the citizens as well.**

The MoJ implements a 3-year *Development plan of Information and Communication Technology*. The **Center of Registers and Information Systems** develops all the systems used in judicial proceedings (Court information System, E-File...) under the jurisdiction of the MoJ. These IT systems help managing the court staff and support statistic gathering.

### *Strengths and weaknesses of the court system*

According to Ms LIPPUS, this administration system guarantees the strength of the Estonian Justice system concerning **lack of corruption and impartiality**, matters on which Estonia has good EU ratings. Estonia also has **good EU ratings concerning length of procedures**.

The trust among the Estonian people however stays relatively low according to Estonian MoJ. It could be caused mainly by **poor communication** even though a court communication system has been built in coordination with the Supreme Court.

**The system also suffers from insufficient funding.** The budget for courts in euros per inhabitant is among the smallest in EU. Insufficient funding has made it **impossible for example to hire qualified and motivated support personnel for the entire court system**, although such personnel are needed for proper functioning of the administration of justice. Also the lack of judges in small court houses **prevents their specialisation when European experience shows that there is strong correlation between the specialisation rate and quality in justice.**

According to Ms LIPPUS, the balance of powers imposed by the law between the MoJ and the Council doesn't allow an efficient administration of the law and imposes a time-consuming obstacle to the administration of the first and second instance courts. The intervention of the Council often prevents from taking risks in developing and improving the system.

### ***Coffee break***

*Access to justice tools: Legal aid*

- **The State legal aid system by Ms Leen EENPALU, lawyer, member of the Estonian Bar association**

The Estonian Bar Association was established by law in 1919, and can only be dissolved by Parliament. The association comprises 988 members among which **120 state legal aid providers**. The lawyers who provide legal aid are in private companies. A website in English is available [www.advokatuur.ee](http://www.advokatuur.ee).

- **Who is entitled to receive state legal aid?**

The criteria to grant legal aid are **financial but also on the merits**. It is **automatic in criminal proceedings**. The **decision to grant or not state legal aid is made by the courts** and the cases are randomly

distributed among the judges.

Criteria to grant legal aid: Considering the average market price of legal services and the average monthly net salary, most people cannot afford legal counselling.

Not only does the court consider the last months income but also, and **more importantly, the chances of success of the legal request**. 75% of the requests are rejected mostly on merits. And even if a judge has stated on the legal aid request, he/she can chair on the substance of the case.

- Main principles of state legal aid: The legal service is provided only by a member of the Estonian Bar association nominated by the Bar and **appointed, based upon an application of the court, the prosecutor's office or the investigation department, exclusively** via the *State legal aid information system (RIS)*.

State legal aid can be granted:

- **Fully**, without obligation to compensate for the state legal aid fee and costs,
- **Partially**, with obligation to partially or fully compensate the fee and costs in a **single payment** or in **instalments**.
- Categories of state legal aid: state legal aid is granted in **criminal proceedings** (appointed defence, pre-trial proceedings and in court, extrajudicial proceedings in misdemeanour matter and in court), for **civil matters** (pre-trial proceedings and in court), **administrative matters** (proceedings and court proceedings), **enforcement proceedings, review procedures** and also in **other non-judicial acts** to prepare legal documents or provide other legal counselling or represent in another manner. **State legal aid should cover all legal aspects and all types of legal procedures**.
- Organisation and financing of state legal aid: Even if the Bar is responsible of the organisation of the state legal aid, state legal aid is **financed exclusively by the State budget** (no private funding is possible) (3,8 millions euros in 2016, 10% of the Court budget).

The Bar must ensure **continuous organisation and reasonable availability**. It must guarantee a sufficient number of appointed attorneys for timely carrying out of the proceedings and timely attendance in proceedings. The Bar association is responsible for managing the budget and paying the lawyers through a system, considered complicated, of *Fees and expenses Procedure*, established by the MoJ since **August 2016**.

The bases for calculation are estimated yearly by the MoJ taking into account the amount of funds allocated and an estimate volume of state legal aid and after hearing the opinion of the board of the Bar association. The bases may be altered during the budgetary year by the minister.

- **The State legal aid information system (RIS) by Ms Kisti KIRSISTE, Operating manager of the State legal aid Information system (RIS)**

The RIS, launched in 2010, is an information system which **manages state legal aid granting**. The RIS **automatically distributes the state legal aid requests among the attorneys**. The goal is to achieve an equitable distribution between the attorneys.

The RIS is part of the central E-file system (E-toimik in Estonian) which forwards the orders to RIS and

RIS also communicates with the other information client systems used by investigators (MIS) and prosecutors (KRMR) and judges (KIS).

**All the communication is digital. The attorneys registered on RIS are informed of a new request by mail or SMS.** The Bar association may accept the case for an attorney or even enter a request in the system. Indeed, the system is still not 100% automatic and may, in some cases, need the intervention of a member of staff of the Bar association. The next goal is to get the system more user-friendly on mobile phones.

Attorneys automatically identified for a request who refuse the case have to justify their refusal. The deadline to answer a request is 48 hours and **if no attorney has answered until then, the Bar association can appoint an attorney.**

A judge who approves the attribution of state legal aid to an attorney also needs to control and approve the attorney's request for compensation which is a very time-consuming work for the judge and also for the other institutions. Indeed, the attorney needs to send his/her costs requests to the right institution.

– **Web portal [www.juristaitab.ee](http://www.juristaitab.ee) “jurist aitab: lawyer helps” Online legal advice by Ms Kristel VOLTENBERG, Chancellor of Estonian Bar Association, and Ms Krista PAAL, MTÜ Juristide Liit director**

The website, financed and owned by the MoJ, has been launched in 2011. A page in Russian has also been launched in 2015. The management and moderation is attributed by public contest (less strict rules than public procurement) for different periods of contract. The last one has been granted to the Estonian Lawyers Union, an NGO of about 100 members (lawyers, barristers and anyway judicial experts...).

The Portal allows people to find precise reliable judicial information through a forum where questions can be posted and an answer obtained. Answers are drafted by a group of experts composed of about 10 specialists (legal professionals, researchers...) each in a specific field. The visitors can also refer to previously asked questions and informative texts on about 500 different topics defined by the experts. The web portal is visible and accessible from the RIS webpage and from the Estonian court system webpage. The experts are also responsible for keeping the information of their section up-to-date.

In order to post a question, an individual has to identify through his/her ID card.

But the personal information is only accessible to the moderator and to restricted people from the MoJ (IT consultants, supervisor of the programme...) and any communicated personal information by the individual in the question is anonymised by the moderator before validation.

Through this webpage, the Estonian Lawyers Union gives only legal advice and does not ensure legal representation nor provides free legal aid.

– **Contribution of the Ministry of Justice to reporting on backlog cases by Ms Külli Luha Adviser of Courts division of Judicial Administration Policy Department**

About 10 years ago, the first steps we taken to improve the quality of the court system and to solve the management problems of the courts and especially the main issue: duration of cases. There was a notable

difference of duration between the courts from 70 to 700 days. The judicial map reform helped redistributing the workload and solved most of the problem.

The focus on an average length was reoriented on the reasons why some cases last longer than others

Since 2014, the MoJ in cooperation with the chairmen of the courts established :

- An informal one-year rule to deal with a case, which is non-binding,
- A two-year rule after which a case is officially considered as an old case. The case will go through constant monitoring to the court president, the Council and the MoJ.
- Reporting on old cases :

**From the chairman:** twice a year before the Council to justify old cases. Once a year the Council also receives the courts statistics and may ask the chairman for justification.

**From the judge:** In an “*old case report*”, the judge has to report to his/her chairman **three times a year**. He/she needs to give the **reasons for delay**. In 2007, when the process started, the justification for delay was usually that the case was in a negotiating process. In 2016, the MoJ created an **excel report tool**, by which the judge has the opportunity to control his/her statistics.

The report tool has also been integrated to the IT court system. As a consequence :

- The court’s chairman has access to the same information as the judge,
- The judges can have a general overview of the courts’ performances and see the results of each colleague.

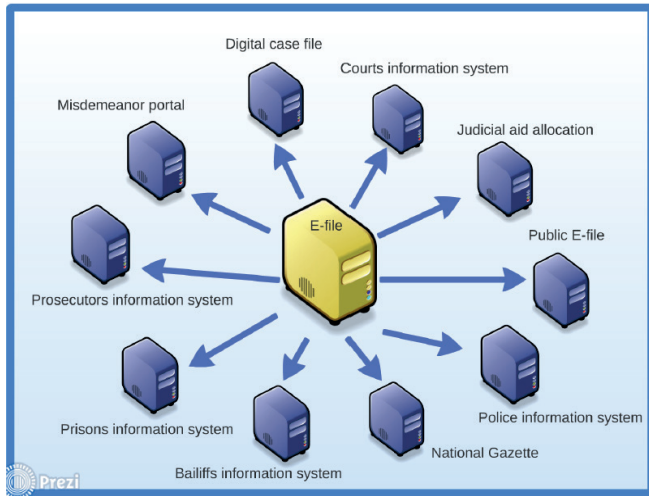
The aim is not to put pressure but to establish with the judges a common set of procedural standards enabling to rule a case in a year time.

The most common cause of delay is the failure to communicate with the parties and especially the defendant. Indeed, in Estonia, the case starts when it is filed, whereas in Italy for example, the case is considered as launched only when both parties are identified and notified.

- **CT systems supporting court proceedings- e-File, Public e-File, Court Information System, Digital Court File by Mr Evar SõMER, Head of Department for Law Enforcement Information Systems of the Centre of Registers and Information Systems of the MoJ**

The E-File information system is the backbone system which supports all the material and ensures interconnections between all the systems and files. Before this single system, each institution had its own interface and web-services. Developed since 2006, it was launched in 2009 with the criminal and misdemeanour proceedings. The criminal records were included in 2012 and the civil and administrative proceedings in 2014.

E-file is ramified in different, customised user interfaces. As the needs for the users change all the time, heavy development are going on daily and updating is constant.



- Through the Public E-file for the citizens, the individuals can file a case online and then follow and communicate with the court automatically through the system.

Citizens have the right but not the obligation to use E-file and the court will e-file the case anyway.

The lawyers however are compelled to use the electronic system.

- The court interface (KIS) has been designed for the judges. On their personal interface, each judge can follow his/her case load and the duration of a case is always visible in order to avoid delays.

Judges are assigned automatically by the system but a manual control needs to be done when for example higher court reassigns a case to the lower court. A clerk then needs to make sure manually that the first judge is not reassigned.

*A special trained clerk deals with the allocation.*

*All courts use automatic assignment. Only in the Supreme Court does the chairman of chamber allocate manually to the judges.*

- A new digital case file tool has recently been developed for the judges to work on documents. All judges were trained to use court info system but they do not use it very much yet. In criminal cases, the paper file needs to be printed. Some judicial documents still need to be printed in paper archives. **For example, even if all the judgements are digitally signed they are kept in paper archives.**

- The Official announcement system: Recently, the Center of registers and information systems of the MoJ has developed another new system. In order to **avoid excessive duration of a case when one of the parties and especially the defendant cannot be reached, an Official announcement system has been launched.** An announcement on this electronic system substitutes itself to the announcement on the newspapers. If a defendant cannot be reached, a **ruling in absentia** can be done by the judge.

*The ruling is published on the website and after 15 days, it is assumed that the person has taken notice of the ruling and the proceedings may go on. This system is meant to avoid unnecessary duration of cases. Since it was launched, the judges do not use it very often.*

**- National Gazette, database of court decisions and published information of court proceedings by Mr Jüri HEINLA, Director of National Gazette division of Judicial Administration Policy Department and Mr Riigi TEATAJA**

Created in 1918, the National Gazette was online in 1996 and became the **official information source** in 2002. In 2010 it also became 100% electronic. Since 2011, it is the **one stop shop for all important legal information in Estonia**. The Gazette publishes: acts, regulations and foreign agreement, statistics, procedural information and draft legislation, legal news, catalogues, references, judicial information and translated acts.

In order to **publish up to date and reliable information**, the Gazette's system is **linked to the global system E-file and automatically searches other publishing systems to compile the information**.

Each section of the Gazette is interlinked in order to give extensive information. Each act or regulation is linked to the corresponding national rulings, to the correspondent EU legislation and jurisprudence, to the national implementing bodies...

**All judicial rulings are available and all SC rulings are associated to the legal disposition it refers to.** If the Gazette doesn't publish the rulings, **they can be retrieved** by the Gazette's system from the court information system (KIS) through the general E-file system, **after having been anonymised manually by the court staff**.

It is possible for an individual to **subscribe to notifications** from the Gazette. Concerning judicial information, the project is to propose a notification when a new court ruling is available.

Information concerning **cases filed in courts and their timetables are available**. All the information concerning the parties are available to the public for the moment. In order to avoid automatic retrieving of this information by robots for example, **it has not yet been decided if a code will be introduced or if the Gazette will just stop publishing this type of information**.

CQFD Project  
TALLINN, FEBRUARY 2. 3 – 2017  
MINUTES – COURT VISIT COURT OF APPEALS OF TALLINN  
and WORKING MEETING - February 3<sup>rd</sup>

On Friday, February 3<sup>rd</sup>, the court visit was organised in the building of the Court of appeal and administrative court of Tallinn. The court also hosted the working meeting of the project team members.

Estonian/English interpretation was available thanks to an interpreter. No equipment was needed.

- Mr Urmas REINOLA, chairman of the court of appeal of Tallinn and Mr Villem LAPIMAA, judge at the administrative law chamber of the Court of appeal of Tallinn welcomed the project team members:
- Their colleague, Ms Kaïdi LIPPUS, Director of the Courts division at the Judicial Administration Policy Department of the MoJ, Estonian CQFD representative,
- Ms Karine GILBERG, head of project,
- Ms Audrey NESPOUX, project officer,
- Ms Frédérique AGOSTINI, French representative, President of the Melun First Instance Court,
- Ms Stéphanie KRETOWICZ, Head of the organisation of the judiciary and innovation division of the Judiciary Services Directorate
- Mr Harold EPINEUSE, French MoJ expert,
- Mr Roberto PERTILE, Italian representative, president of civil section of the Tribunale ordinario of Milan,
- Ms Patricia DA COSTA, Portuguese representative, judge president of Leiria First Instance Court,
- Mr Alvaro MONTEIRO, Portuguese representative, judge president of Vila Real First Instance Court,
- Mr Tine STEGOVEC, Slovenian representative, senior judicial advisor at the Office for court management development at the Supreme court of Slovenia,
- Ms Kristina BOŠNJAK, Slovenian representative, Head of the Legal Aid Office in Koper District Court.

– **Welcoming words by Mr Urmas REINOLA, Chairman of Court of Appeals of Tallinn**

Mr REINOLA underlined that the Tallinn administrative court and court of appeal constantly look the satisfaction of the court users, “the court has to stand for the rights of the ordinary man”. Thanks to the quality management standards established through the last years, the justice system in Estonia is progressively improving.

– **ICT systems through the eyes of a judge, IT and leadership by Mr Villem LAPIMAA, Judge of Court of Appeals of Tallinn**

Estonia has set as an objective to become progressively an e-State which provides e-services in all areas. Therefore, IT has been developed in all state agencies (laws and case law only published online...), public life (e-voting, e-taxes, e-patient...) and urban life. The Estonian population is used to digital public services.

*The system is based on a compulsory personal ID-card identification for all the users and on digital signature imposed by Law to all professionals.*



The Court information system (KIS) is the basis for a 100% digital case file.

*As mentioned by the ministry of justice, if an individual chooses not to use the digital system, he/she can fill the documents on paper and send them to the courts (prisoners for ex have no access to the KIS for the moment). Thus paper files still exist and even though an individual has started in one way, digital or paper, he can switch to the other throughout the process. In any case, the court-staff is in charge of digitalising all the documents in order to file them on the system.*

*Thanks to KIS, the same information, without further filing and registering by each office, is communicated through e-file to all the parties and professionals.*

The ambition in the administrative chamber of Tallinn is also to progressively use only the digital tools and especially the digital case-file. For judges, KIS is available on any personal desktop.

- Extent of the access to the cases: **All judges can access all the court cases**, except an officially declared confidential case. The designated judge on a case can see who has looked the case up. After a judge has given a decision on a case, he/she can see if it has been appealed or is brought to the Supreme Court.
- Notification system: The judges benefit from a notification for urgent cases as soon as they are allocated to them and on delays which are about to expire. A notification is also sent for cases in which the judge is seating in a panel.

*The priority is always to avoid unnecessary delays in pending cases. The President of the court has the duty to check unreasonable delays and ask for their underlying reasons (workload, lack of action...). He also receives regular alerts on pending cases, after 3 months, after a year).*

- Statistics and benchmarking: KIS contains a statistics section which allows control and follow-up.

*A general meeting is organised each year during which all general and specific statistics for each judge's activity are communicated except for the Supreme Court judges. The benchmarking of judges is a sensitive and controversial issue among judges.*

*General statistics are published on the MoJ website and the courts webpages.*

- Evaluation of the complexity of a case: Currently, the complexity of a case is calculated by points. The number of points is discussed between the judges of a court.

*But the system is considered too complex. Mr Villem LAPIMAA calls to the CQFD team members if ever they know a good working system, and mentions a German system to assess complexity of a case: PEPSI*

- Audio-minutes of the court sessions in the administrative courts (first and second instance): For administrative courts hearings, the written minutes are very short. They mention each act of procedure performed during the hearing and **provide links to complementary information**, testimonies for example audio-recorded. In administrative cases, 75% of proceedings are in writing.

This system is not national yet. In civil first and second instance, the minutes are also very short. The hearings are audio-recorded and may be downloaded only in full. Criminal proceedings however are never recorded and fully transcript.

*The Court of appeal is not compelled to listen to the full record. For a complex case for which the recordings can have specific significance, the secretary of the court will do a transcript.*

Leadership is essential to develop IT systems: it needs a hand-on approach from the managers of the courts, president and directors, to explain and convince judges who are usually reluctant to introduce new tools in their working habits.

The administrative court puts high hopes in the digital file project hoping it will enable soon to include hyperlinks to the court judgments.

#### **- Quality management in County Court by Ms Liivi LOIDE, Chairman of Tartu County Court**

The Tartu county court was established in January 2006 with the judicial map reform after 6 first instance courts were merged in one centralised county court.

*However, no courthouses were closed from the merger and all the local public services were maintained in order to ensure access to justice.*

Management must look at the general problems and not only specific mistakes (monthly meetings of head of office within the county court jurisdiction). The Tartu court house office is the biggest with 9 officers, the **main task of the president is to coordinate their work, to motivate and create a good environment** (joint training of all court officials).

- **Tasks of the court offices:** The main task of the court offices is to file and register information in the KIS. The **MoJ checks and analyses how the courts fill in the system** and makes sure correct data is filed to **get statistics** of good quality.

*Good cooperation between the court offices and the legal services (court clerks) is essential. In order to ensure a strict division of task between them, especially on the KIS, an agreement had to be signed in October 2016. Also, in order to help the court clerks to fill in the system properly, 3 everyday internal trainers work for the 6 courthouses.*

- **Prerogatives of the court clerk:** The **court clerks have procedural prerogatives**. They may sign pre-trial organisation decisions (administrative orders as date of hearings etc...) allowing the judge to concentrate on the judgement. They are also entitled to sign court rulings of cases which cannot be submitted to appeal.

#### **- Implementation of the Agreement of Good Practices in Harju County Court by Mr Meelis EERIK, Chairman of Harju County Court, Tallinn first instance court and Mr Martin TAMME, Attorney at law, Chairman of Ethics and Methodology Committee of Estonian Bar Association**

A few years ago, a team of judges of the Harju county court decided to lead the way to cooperative guidelines of good practices between legal professionals in order to try solving the major problems responsible for delays in proceedings. The challenge was to convince the attorneys to participate.

The project is progressively spreading through courts and the judges are generally answering positively because they see the advantages they can get from it. Concerning the attorneys, the persuasion work is ongoing.

Agreed good practices in civil cases concern :

- Preliminary proceedings: maximum 2 hearings (but judge must be ready), maximum 4 procedural documents (lawyers have produced templates); judges ought to be stricter concerning misconduct of the attorneys...
- Hearings: vacation sacred, aim of the preliminary hearing, testimonies.
- Documents: short, concrete, complete.

In criminal cases, the problems are identified but the parties are not mature enough to deal and talk about it. It has been agreed however for the moment that the main problem is the behaviour of the parties at the hearing and the media. The judge should notice the conflict and try to calm the situation asap and the parties mustn't "solve the case" in the media

In France: the problem is that these coordination projects are very person-based and when the person leaves, everything seems to have to be redone again. The question is how to build durable projects?

In Estonia, they have managed to push these guidelines in the trainings of the judges and attorneys.

In Italy, a similar experience is lead since 2015 trying to establish that the acts of parties for example should not exceed 30 pages.

In France, several practices have been set as a summary of the case, but there is also a more fundamental legal obligation to compile all means of law in the first claim.

- **Public relations of courts. Satisfactory survey. Administration of Justice Week activities by Ms Krista TAMM, Press officer, First and second instance courts Public Relations departments**

In May 2011, the first communication strategy of Estonian courts was adopted by the Council for court administration. Created in April 2016, the **main objective** of the public relation service of the first and second instance courts is to **support the activity of courts by defending people's rights and the rule of law**.

There is a **joint press office** for all first instance courts and courts of appeal with **3 press officers**.

The policy aims at the general information of the public on their rights, and also to encourage people to use ADR.

The three targeted groups were :

- The parties: The 2013 satisfactory survey was led more specifically with 4 subgroups (people who turned to the courts, people who had attended court hearings, attorneys and prosecutors). More than half of the people who had received a ruling considered it to be fair (up to 63% for legal professionals). A new survey will be led in 2017.

In this survey, if the court judgements are considered clear, judges and judicial staff are helpful and professional, the parties consider as difficult to find information, that there is a varying level of justice across the country and that justice is slow and expensive.

- The general public
- The Media: courts more pro-active in communication, double coverage of activity in two years.

Examples of communication activities of the courts of Estonia in recent years: The week of administration of justice is organised each year since 2013. On that occasion, free legal advice is given by NGOs, Mock trials with students are organised by the Supreme Courts, documentaries on Justice are broadcasted by the media, school pupils and university students are invited in the court houses and debates are organised between members of the courts, members of the prosecutor's office, members of the Bar association and journalists.

The courts have their own Facebook page "The art of Justice" created in 2013, sharing documents pictures about events, job offers, and publications in the media. The courts' websites are directed to parties and Facebook to the general public. The Supreme Court has also produced a video available online. Courts have hosted exhibitions on legal subjects but also art to demonstrate that courts do not welcome people only for problems.

Media coverage is more balanced these last years. Before, the media communicated mostly on criminal cases.

Journalists can get copies of courts decisions. They must sign an engagement by which they will not distribute and disseminate confidential information

The goal of the policy is also to expand the number of judges to spokespersons for the courts. The rule is that a judge does not communicate on his own cases and leaves the communication to the chairman or another judge.

### WORKING MEETING of the CQFD Project team members

The working meeting is led between the CQFD Project team members, in English without interpretation.

- **This visit in Tallinn, quite ahead concerning IT tools allows to identify common practices concerning IT and especially concerning what it expected from it :**

Different type of actions can be dealt with thanks to IT :

- E-filing,
- Monitoring the progress of cases,
- Monitoring and enforcement of deadlines,
- Communication with parties,
- Management,
- Statistics,
- Information of the public...

Different crucial questions occur with the development of IT tools :

- The necessity of establishing an IT "requirements handbook" ?
- Who is piloting, financing the IT system ?
- Is the design centralised or decentralised ?
- Who pilots the whole quality policy and streamlines the practices ?

Many CQFD team members are very interested by the functionalities offered by the Estonian system, considering whom the tool is directed, court users, court staff or judges, and also for which objective, management or evaluation. The Portuguese system is very similar to the Estonian one but they would like to include a direct access of citizens to *Citius*.

It is clear that the development of IT tools is not only a quality criteria, it has become a pre-requisite.

But according to some CQFD members, IT is not the solution but an instrument to accomplish other quality goals. It is important as well to identify the tools which will help the most vulnerable users to get to use IT systems.

- the notion of real quality or perceived quality :

Through the results of the satisfaction surveys, it seems clear that the opinion of parties and professionals is often better than the general public's who only sees it through the media.

- **Readiness to accept change** is also mentioned as guarantee of quality.

**Concerning indicators:** There are two types of indicators, objective indicators (active management case flow...) and perception indicators. One could also make a distinction between dynamic and non-dynamic indicators, the latter are in fact "standards" . Delay, for example, is a dynamic indicator as it evolves over time.

*Concerning quality, it may be difficult to identify dynamic indicators. We should not limit ourselves with standards.*

**Concerning accessibility, which criteria should we focus on ?** Legal aid is proposed.

When a criterion is established, a few questions have to be answered ?

- Is it measured ?
- Do we have a policy to address the problem ? If it is a problem.
- What should we recommend as a tool to deal with it ?
- If you have a quality policy, is the policy assessed ?

Before suspending the meetings, the dates of the next visit in Milan, Italy are recalled. The CQFD team members will meet again March 13<sup>th</sup> and 14<sup>th</sup>. Before then, the quality check list planned at the end of the meeting in Paris will be reconsidered in order to be more inclusive and comprehensive of all different systems.

Also, a new document presenting the Italian justice system will be sent to the team members.

CQFD Project  
MILAN, MARCH 13. 14 – 2017  
MINUTES – VISIT PALAZZO DI JUSTICIA of Milan  
March 13<sup>th</sup>

The Italian ministry of Justice (MoJ) along with the Tribunale ordinario of Milan, organised on March 13<sup>th</sup> and 14<sup>th</sup> 2017, the third activity of the CQFD project. On Monday, March 13<sup>th</sup>, presentations of the organisation of the Court of appeal of Milan and the Tribunale Ordinario were organised illustrated by a visit of the Palazzo.

Italian/English simultaneous interpretation was available thanks to two interpreters and appropriate equipment.

The CQFD Italian representatives, Mr Roberto PERTILE, president of civil section of the Tribunale ordinario of Milan and Mr Eduardo BUONVINO, judge at the Minister of Justice's cabinet welcomed their foreign partners:

- Ms Karine GILBERG, head of project,
- Ms Audrey NESPOUX, project officer,
- Mr Harold EPINEUSE, French MoJ expert,
- Ms Frédérique AGOSTINI, French representative, President of the Melun First Instance Court,
- Ms Stéphanie KRETOWICZ, French representative, Head of the organisation of the judiciary and innovation division of the Judiciary Services Directorate,
- Ms Kaïdi LIPPUS, Estonian representative, Director of the Courts division at the Judicial Administration Policy Department of the MoJ,
- Mr Villem LAPIMAA, Estonian representative, judge at the administrative law chamber of Tallinn Court of appeal,
- Ms Patricia DA COSTA, Portuguese representative, judge president of Leiria First Instance Court,
- Mr Alvaro MONTEIRO, Portuguese representative, judge president of Vila Real First Instance Court,
- Mr Tine STEGOVEC, Slovenian representative, senior judicial advisor at the Office for court management development at the Supreme court of Slovenia,
- Ms Kristina BOŠNJAK, Slovenian representative, Head of the Legal Aid Office in Koper District Court.

– **Welcome and opening words, by Mrs. Marina TAVASSI, President of the Court of appeal of Milan**

Ms TAVASSI introduced her presentation by saying that the Court and Tribunale in Milan have made very important efforts in the last few years to improve quality of Justice. However, with more than 40000 decisions per year just in civil matters, close to 200 decisions per judge, efficiency was a priority. Since 2014 in Italy, legislators have developed a “new deal” in the judicial system searching to improve quality of Justice. In order to improve the trust in the Justice system, **the priority was to shorten the duration of trials especially in civil matters.**

*This objective was managed through the monitoring of the courts. Today, now that management of the quantity of work is globally handled, it is time to enhance quality of Justice. The Superior Council of magistrates is currently leading a programme to improve quality of Justice.*

She concluded by saying how important it is to improve the opinion and trust of the EU institutions and citizens in the Italian Justice system.

– **Presentation of the Tribunale and its activity in civil matters by Mr. Roberto PERTILE, CQFD Italian representative, Judge of the Tribunale di Milano**

With the reforms of the justice system, the judicial map has been modified and the number of courts has been cut. Since its implementation 18 months ago, the country is divided in 20 regions with 3 tribunals in each district. The Tribunale of Milan covers 29 municipalities, against 92 before the reform. In 2015, the Milan Tribunale counted 777 members of staff including 264 judges and 103 honorary judges. **Even though the number of staff has increased since the reforms, vacancies of administrative staff (about 30%) and judges (8% and more than 51% for honorary judges) remain important considering the workload.**

*The refugees' issue has been overwhelming in Milan in the last few years. In July 2016 a new section has been set up in to take over the issue.*

For about 20 years, no new administrative staff was hired creating a **human resources gap**. In the past 2 years, the MoJ has tried to overturn the trend.

- Even if the law doesn't allow hiring new staff in the administration, an exception has been made recently for the Justice system and **a competition organised for 2000 people who should bring novelty in the judiciary.**
- **Internal transfers from other administrations to judicial offices** were also organised, but the retraining of the staff appeared as an issue.

Concerning the budget: The national judicial system budget ( $\geq 4$  billion euros) is the most important of the 5 partner countries. The Tribunale of Milan costs and expends about 70 million a year. Almost 20 million of its incomes come from taxes ("contributo unificato") and the Tribunale releases about 170 million euros of recovery in sanction costs. These incomes go to the State budget and are retransferred to courts. The Court of Milan has its own budget assigned on a yearly basis by the MoJ ventilated between each head of office.

*All information concerning the budget of the Tribunale, origin, ventilation, use, is detailed in the Social Responsibility Budget Report published every year and diffused to the public mainly through the Tribunale's website. The report also communicates the main results of the Tribunale and the actions and projects to be implemented.*

The Tribunale of Milan bases its activities on **6 different principles** including 1) constant and high level of quality and reliability, 2) through the constant improvement of the work process and services and continuous attention towards external actors, 3) innovation in the organisation of Justice, 4) best use of the available resources also through the implementation of audit and accountability actions. 5) It looks to strengthen its role as a key partner for the legal protection and the respect of rights to sustain social and economic development of its reference territory 6) and to ease its access to professional and non-professional users, consequently to the information and assistance services created in the last years.

*To put these principles in action, different measures and tools are applied.*

**The socially useful workers programme:** An agreement with the Province of Lombardia enables unemployed people to help in judicial offices on "easy" works and compensate the vacancies in administrative staff.

**Experiment of the Judges offices - Traineeship programmes:** From an agreement with the Bar association of Milano, the Tribunale of Milan integrates since 2007, young graduates, new professionals, who are placed under the supervision of a judge. **This experiment has been expanded nationally by the law in 2013.**

In 2017, a **new model of “Trial office”** was developed. The trainees are not placed next to a judge anymore but in an office. The law doesn't specify the tasks of the trainees. They provide support to the office doing research or taking care of the minutes, allowing administrative staff to deal with other tasks and they fill in the gaps in offices with less administrative staff. Trial offices have not been fully established yet.

*In Milan, there are 170 trainees for 140 judges. Thanks to the integration of these young professionals, the judges of the Tribunale have increased their productivity of more than 15%.*

**Technical innovations – Telematic processes – PCT “processo civile telematico”:** The Tribunale started by improving the **database interconnections** with the Public Prosecutor's Office and the Registry Office of the Municipality. In 2007, the Tribunale initiated **e-proceedings in civil matter** which was then generalised in Italy. Milan proposed the first telematic process, PCT “processo civile telematico”.

- *In 2015, close to 100% civil injunctions were issued digitally,*
- *60% judgements are digitalised,*
- *and the Tribunale has multiplied by three since 2012 (60 000) the number of computerised records.*

**The “Judge's Console”** is a support software to deal with **role management in hearings** and for **monitoring the progress of the proceedings** for each magistrate, single section and the entire civil section. The Console thus enables:

- *automatic allocation of cases,*
- *to control individual performances but also to monitor sections workload and provide for more precise organisational interventions for efficiency and effectiveness.*

According to the judges, the large and increasing number of cases mainly stems from the **prolific number of lawyers in the country** (more than 40000 lawyers just for the Lombardia region, 20000 only for Milan) who, according to them, sustain controversial disputes.

*Nevertheless, thanks to the combination of the above mentioned tools, the Milan Tribunale has managed to raise its clearance rate to 105,7% for civil proceedings and more than 113% for criminal proceedings in 2014-2015.*

### **Coffee break**

- **The experience of the Public Relations Office (Ufficio per le relazioni con il pubblico – URP) of the Tribunale di Milano by Mr. Alberto NOSENZO, Judge of the Tribunale di Milano**

There are no legal provisions concerning this type of offices and small courts have not developed such offices.

The Milanese main idea was **to enhance the relationship between citizens and the Justice system by making it more accessible and transparent.** Also, as the Tribunale of Milan is not an easy structure to deal with for the 5000 visitors a day, as it is very large, the second objective was to **concentrate the information and services as much as possible.**



6 desks have been installed in the main hall where a whole series of activities are concentrated. Information as well as certification activities, which do not require the assistance of a lawyer, are concentrated in the main hall. In practice, the information given to citizens represents only 17% of the URP's activity and the office mainly (83%) gives other services as certification or support in legal aid proceedings.

Also, in 2014, a support online website has been launched dedicated to non-professional users. [https://www.urp.milano.giustizia.it/index.phtml?Id\\_VMenu=1](https://www.urp.milano.giustizia.it/index.phtml?Id_VMenu=1). The interface is simple and intuitive with a section dedicated to "how to" (adoption, public tenders etc.) with specific information on legislation and procedures to follow, including forms and necessary fees in order to introduce a case. An online service also releases judgements and allows e-filing. However, e-filing requests online is reserved to professionals because they have secured connexions and certified mails.

The Milanese URP is a **separate office of the Tribunale composed by members of all the judicial offices and officials** (municipalities of Milan, lawyers, office of the prosecutor etc.). All the offices are represented in a **management conference** and **represented by a Director** selected by the conference.

The scientific organisation of the URP was trusted to scientists from Italian polytechnic school in order to define the layout and a harmonious concentration with the challenge to respect the historical building. About 2000 interviews were lead with the Palazzo daily and occasional users.

*4 different entrances were created (1 for people, 2 for professionals and 1 for the witnesses). A special desk was installed in the centre for orientation and 6 dedicated desks distributed all around the entrance hall. Automatic connecting terminals delivering tickets distribute the users between the different desks.*

*The welcome orientation, information and support of users require specific professional skills. As consequence, the URP staff is trained on a wide scale of skills and topics in order to be able to cover most of the courts activities and give any type of information to the people.*

Today, the Court is chronically understaffed so the project is a challenge. Nevertheless, a survey led in 2015 of the URP users gave good results and the feedback from the technical experts is satisfactory. **The organisation of the workflow has a good rating** but dealing with the queued up people is a daily challenge.

#### **– Visit to the Public Relations Office (Ufficio per le relazioni con il pubblico – URP) of the Tribunale di Milano**

- The **First Front office** is composed of two administrative staff from the city of Milan. This office gives general orientation and logistics information to up to 600 people a day.
- The automatic terminals also orientate the users to the dedicated desks and allow them to sit while waiting for their turn.
- Each 6 desks have back offices which allows to the staff to give further support to a user if necessary and also receive users to go through and explain more complex situations or certifications for which court clerks can act like notaries for some voluntary proceedings.
- The URP is open from 8.45am till 1pm from Monday till Friday.

#### **– The role of Courts of appeals in the changing world by Mrs. Francesca FIECCONI, Judge of the Court of Appeal of Milano**

Mrs. Francesca FIECCONI introduced her presentation by saying that her initial title "The role of Courts of appeals to tackle case backlog" finally appeared as to reductive to cover the task of the Court as "a milestone of a fair multilevel justice system". Reminding the idea of the EU to abolish the appeal system, she insisted on the fundamental role of the courts of appeal to ensure a reliable justice system.

**The Court of appeal is a main surveillance body:** the court of appeal controls in its district the stressing points and also recognises good practices. The governance of a district also supposes to **control the data collected**. The court also guarantees “the virtuous, effective and proactive vigilance of internal strategic means. These concern”:

**Human resources and internal organisation:** the court controls that human resources are sufficient in quantity and quality. It controls the work and the internal organisation.

In Italy, the **demand of Justice grows constantly** and put huge pressure on the courts. But, despite the high vacancy rate of judges, the clearance rate raised between 2015 and 2016 in Milan.

Concerning the reinforcement of HR capacities:

- the court benefited in 2013 from a the young law graduates/professionals traineeship programme generalised by the law
- and from the selection by an internal commission of 30 lay judges as temporary appellate judges.
- For the gap in the administrative staff, the court of appeal of Milan benefited since the 2007 law from the transfer of young workers coming from other regions in economic crisis. If the programme contributed to improve the quality of internal work and to increase the common trust on the Justice system, the workers do not receive sufficient training in justice services.

Also, the rationalisation and digitalisation of the working space and procedures eased the work of the judicial professionals.

*The court of appeal “integrated a constant multilevel surveillance on length and quality of work” by different means and through various institutions (Presidents, Chief clerks, Official lawyers association, Superior council of magistracy, MoJ).*

- The Presidents of tribunals and of the court establish a 3-year plan called the “Document Organistico Generale”.
- An itinerant surveillance over Tribunals of first instance is ensured by a Consulting District Court Chamber of the Judiciary composed of the president of the Court, appointed judges, prosecutors, academics and lawyers. This Council also studies and approves new methods of internal organisation. The Council weekly assemblies are open to European judges through the European Justice Network.
- The ministry of Justice exercises periodical auditing of the internal records and results of the courts.

– **Procedural laws and reforms: the court of appeal surveys how procedural laws and reforms are implemented and work in practice.**

Since 2012, the appellate civil system has been conceived as a “limited revision instance” which implies various procedural consequences.

- The appellate has the burden to point out the misleading reasoning of the first decisions and propose the correct one. Since 2010, it is possible to write a short reasoning after the first hearing for cases which require only slight revision.
- Judges always work in panels in the appellate courts. There are no monocratic decisions in the second instance as the legislative decided to guarantee internal judicial stability and unification of case law.
- The introduction of new evidence is forbidden (restricted exceptions).
- Time limits for the duration of proceedings are established for all proceedings according to European standards. The responsibility of the State can be committed in case of breach.

Concerning ADR system: since 2010, a new system has been conceived. ADR has become a mandatory first application for most civil trials at the first level.

- The appellate court may consider promoting ADR to the parties when the appeal seems inconvenient.
- Lawyers also have the deontological duty to negotiate the case before filing new proceedings.

There is no official data for the moment but the estimation is that there are 30% less cases introduced. A preliminary filtering system has also been introduced since 2012. The inadmissibility of the appeal is declared by a panel of judges and the appellate is condemned to pay a double fee which is considered as a strong deterrent to “strategic appeals”.

- **Digital instruments in proceedings: the court of appeal controls the daily implementation of digital proceedings. Indeed, since 2012 for the first instance and 2015 for the second, the digital proceedings are compulsory with the assistance of the “Console” programme fine-tuned by the MoJ.**

**Role of the lawyers in enforcing the rule of law:** Cooperation between judges and lawyers in enforcing the Rule of law:

- The appellate court and the tribunals cooperate with the local Office lawyers association in order to find the best practices for creating a better system of civil justice.
- The traineeship programme is organised in cooperation between the “Scuola superior de la magistratura” and the lawyers association.
- The legislator has recently entrusted the lawyers in order to find new forms of ADR.

As a conclusion, Ms FIECCONI reminded that one of the keys of quality of Justice if the number of hearings is reduced is the thorough study of the case by the judges so that the judge doesn't lose the chance to govern the case.

The reversal rate of the appeals is less important in Milan than in the rest of Italy. There are no officially fixed reasons to that but Ms FIECCONI assumes that it comes from:

*the good organisation of the first instance courts and a better surveillance from the court of appeals with a productive attitude from the judges.*

*and also a productive cooperation with the lawyers. This cooperative attitude cannot be found in other regions of Italy.*

- **ICT tools for the court proceedings in civil matters. The experience of the on-line civil trial “Processo Civile Telematico” - PCT - by Mr. Francesco COTTONE, Judge, Ministry of Justice – in charge of ICT judicial systems in civil matters**

Launched first in 2005 in the Code of digital administration, by a law in 2009 and secondary legislation in 2011 and 2012 for technical rules, the digitalisation programme of the Justice system was executed in 2012 with the launching of PCT. The **overall architecture of PCT** is complex with a **district data centre** which is the intermediary of all transmission through the certified mails system (PEC).

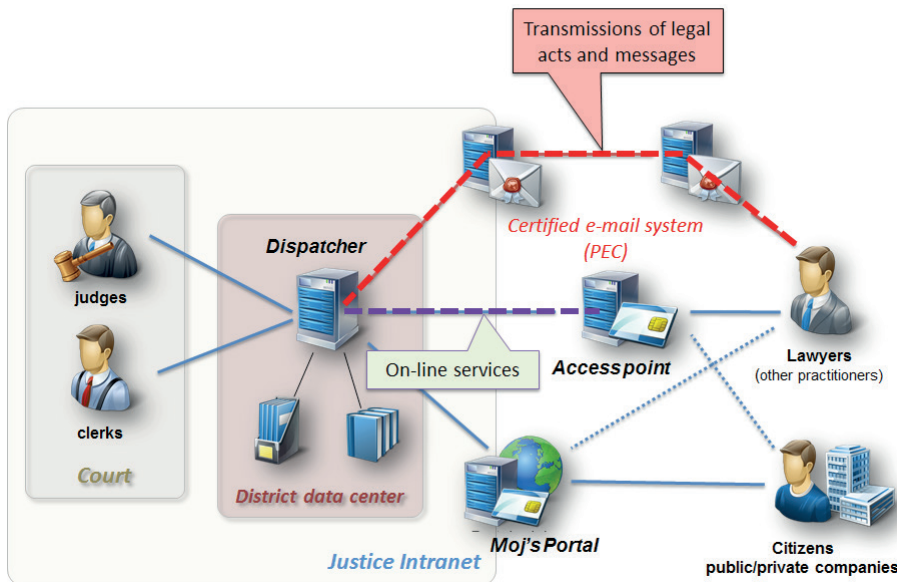
The public portal offers telematics services and information (as the status of a proceeding). **But the access to all information or services is not free:** to access some level of information or service, the user needs to pay a contribution as **fees or stamp duties**.

*the more fundamental the right involved the less fee must be paid. Charges will at the end be paid by the losing party.*

*Telematics payment is not mandatory for the moment.*

The **Certified e-mail system (PEC)** is considered particularly reliable thanks to the **digital signature system**. 1) The PEC server digitally signs the mails and sends an acceptance receipt to the sender which **ensures authenticity and integrity**. 2) A message is then sent to the certified e-mail server of the recipient. 3) The PEC of the recipient ensures non repudiation and an official timestamp when the mail is sent to the recipient. 4) A delivery receipt means that the mail has been read.

## Overall architecture



**E-filing of a legal act to the Court:** The MoJ's certified e-mail system registers the lawyers e-mail addresses which are previously regrouped by the bar associations. The lawyers need to communicate an address to the bar. Today the system regroupes 250 000 mail addresses of lawyers and 800 000 for assessors.

**E-filing from judges** is a management system. The judges are authenticated by the system which verifies that the judge is appointed to deliver acts of injunctions and decision. Judges can connect from outside the office through the proxy portal.

*Since 2014, e-filing is mandatory for injunctions and pleadings in new cases for lawyers and for judges.*

As a result:

*a large decrease of time has been observed to issue orders,*

*it is a communication and notification tool for the courts: documents with sensitive data benefit from a strong security system, reliable information is automatically transferred and retrieved from the official public registers,*

*the IT system has permitted important budget savings.*

**The challenge today however is the management of the overwhelming quantity of data.**

**Coffee break**

– **The Legal Aid System: experiences and results by Avv. Antonella RATTI BOSCO, Lawyer, representative of the local bar association**

A presidential decree of 2002 modified the legal aid system in Italy. Before 2002, the legal aid for civil proceedings was free, an honorific service for which the lawyer was required to provide assistance. Since then, in criminal and in civil proceedings, **legal aid is at the expense of the State and the number of requests has considerably risen.**

**Concerning admission criteria:** The only condition is a limit of income of 11.528,41 euros a-year which does not comprise real estate. For civil trials, only physical people, associations or charities and foreigners may apply. The judge may grant legal aid for bankruptcy.

*Legal aid application can be presented online with an attached ID document and fiscal documents proving the level of income.*

*ADRs are not covered by legal aid, and even though they are progressively becoming compulsory, the MoJ has not considered integrating them for the moment nor has it decided to impose legal fees for ADRs either.*

The 2002 decree has also modified **the selection of applications in civil cases**: the pluri-disciplinary Commission, filtering the applications has been removed and a **pre-selection is now executed by the local Bar council**. The board only examines the requests and the judge gives an order to pay. In civil matters, this order to pay can only be requested at the end of the process. As a consequence, **the decision of the board can be cancelled until the very end of the proceedings by the judge** (for two main reasons, if the threshold is exceeded or for gross negligence).

*A bar is attached to each tribunal and each bar administers the local legal aid requests.*

*It isn't possible to determine the proportion of claimants finally receiving approval of their application. Today, even if the applications are examined carefully, in Milan, they are examined by a team of only three members of the Bar. They regret a 2 months backlog which prevents them from doing an in-depth analysis of the situation of the claimant.*

As a conclusion, Ms RATTI deplored that the delay between the request and payment is very long and that the average fee has been lowered by half. She regrets that, since 2002 and the new legal aid system there seems to be an abuse of the system and that the money which could be saved by imposing stricter selection criteria could be better used, to protect the people in real need and pay the professionals more for their work.

CQFD Project  
MILAN, MARCH 13. 14 – 2017  
MINUTES – VISIT PALAZZO DI JUSTICIA of Milan  
March 14<sup>th</sup>

The Italian ministry of Justice (MoJ) along with the Tribunale ordinario of Milan, organised on March 13<sup>th</sup> and 14<sup>th</sup> 2017, the third activity of the CQFD project. On Tuesday, March 14<sup>th</sup>, more presentations of the organisation of the Tribunale Ordinario were organised before the third working meeting of the CQFD team members.

Italian/English simultaneous interpretation was available for the morning programme thanks to two interpreters and appropriate equipment until the working meeting in the afternoon led in English.

Presented by Mr Roberto PERTILE, Mr. Roberto BICHI, President of the Tribunale di Milano welcomed the CQFD team members :

- Ms Karine GILBERG, head of project,
- Ms Audrey NESPOUX, project officer,
- Mr Harold EPINEUSE, French MoJ expert,
- Ms Frédérique AGOSTINI, French representative, President of the Melun First Instance Court,
- Ms Stéphanie KRETOWICZ, Head of the organisation of the judiciary and innovation division of the Judiciary Services Directorate,
- Ms Kaïdi LIPPUS, Estonian Director of the Courts division at the Judicial Administration Policy Department of the MoJ,
- Mr Villem LAPIMAA, judge at the administrative law chamber of the Court of appeal of Tallinn,
- Ms Patricia DA COSTA, Portuguese representative, judge president of Leiria First Instance Court,
- Mr Alvaro MONTEIRO, Portuguese representative, judge president of Vila Real First Instance Court,
- Mr Tine STEGOVEC, Slovenian representative, senior judicial advisor at the Office for court management development at the Supreme court of Slovenia,
- Ms Kristina BOŠNJAK, Slovenian representative, Head of the Legal Aid Office in Koper District Court.

– **Welcome address by Mr. Roberto BICHI, President of the Tribunale di Milan**

The Tribunale Ordinario of Milan committed in a modernisation process which is giving good results as its performance rate is above the national average. But the Justice system still faces many difficulties throughout Italy and Milan is an exception.

**The Milan court's commitments to modernisation are :**

- The reorganisation of the front and back offices,
- The specialisation in sub-sections of all 27 civil and criminal sections of the court,
- Efforts to delivering services to citizens as users: information points, publication of a corporate social performance budget of the court (useful instrument to report on what has been done), help to users (video conferencing...).

The court of Milan, however, still experiences some weaknesses such as a lack of resources, as in the rest of the Justice system in Italy, especially of administrative staff.

– **PCT – Story of an ordinary day (Practical demonstration of the Consello del Magistrato, e-filing and processing claims) by Mr. Roberto Pertile, Judge of the Tribunale di Milano, CQFD Representative**

For the presentation of the PCT, the delegation moved to external premises of the Palazzo, the **Palazzina ANMIG in a computer room (Aula informatica)**.

For the judges, the *Consolle* shows a list of role and for each case on the welcome page, the scheduled dates of the proceedings and the number of days left before having to submit the judgement. For each case, the judge has access to an extract from the case files with the exchanges of acts (lawyers and orders of the judge) and attachments with a summary of the content. The hearing role is also available as well as the minutes of the hearings.

In the future it should be possible to assign **a note of complexity to each case**. The column is already included but for the moment all cases are rated as 1, regardless of their complexity.

The *Consolle* is an online civil proceedings management tool: as such it includes a database, *Redattore* database. Thanks to this application, the judge has access to **templates of orders, pre-written forms. A library of most used terms** can be created for each case and imported in specific forms.

**Automatically signed orders** are directly submitted to the registrars who validate the file so that all the **information is filed and necessary notifications are sent to the parties** (lawyers as well as parties without lawyers). All the main acts are printed out for a paper copy but not the attachments. Through the *Consolle*, the judges have access to case law and to the *Normattiva* website for Italian legislation.

### *Coffee break*

– **The lawyer’s point of view: Presentation of the Consolle avvocato platform by Avv. Daniela Muradore and Avv. Alberto Mazza, Lawyers, representatives of the local bar association**

This online process to file cases is considered revolutionary for lawyers. Since the 2014 reform, two key competencies have been granted to lawyers:

- certifying the authenticity of legal acts,
- notifying acts or deeds which can be served without a bailiff.

These certifications and notifications can be done through the *Consolle avvocato* which access requires a double certification.

– **Measuring the Quality of Justice by Mr. Fabio Bartolomeo, General Director of Statistics and organization analysis of the Ministry of Justice**

**Presentation of the CEPEJ document and guidelines, Measuring Quality of Justice and the CEPEJ approach on quality of Justice evaluation. See CEPEJ report and CQFD nov 2nd, 2016 presentation by Ms Karine GILBERG.**

Quality and large users by Mr. Edoardo BUONVINO, CQFD Italian representative, Judge of the Cabinet.

## **Of the Minister of Justice,**

Based on the consideration that a big part of the cases pending before the Italian Courts is originated by some categories of users (so called “grandi utenti”/“large users”) the Ministry is starting the “Big Data” project, with the purpose of connecting structured and documentary data deriving from all data sources of the judiciary systems (civil, criminal and administrative ones) in order to make real time multi-dimensional analyses and discovery, also of predictive type, especially for the benefit of strategic choices in the organizational and legislative fields, both for in-site users (courts and ministerial offices) and for authorized outside users.

This is possible thanks to the availability of the database of the civil justice, and of the IT infrastructure of the Processo Civile Telematico (IT platform used in all the civil cases pending before the Courts of first and second instance).

Two complimentary courses of action are being pursued in order to achieve the best results in lowering the number of cases that courts have to manage, and to speed up decisions, giving, at the same time, new services to the justice users, starting from the largest ones.

1) The first is related to the work on qualitative analysis, carried on by the public commission set up by the Minister of justice in order to elaborate a project of organic discipline and reform of the instruments of “out of Court” definition of civil cases, with special regard to the mediation, assisted negotiation and arbitration.

2) The second course of action starts from the observation that a large part of the cases brought before the courts is made by proceedings with common characters. Studies carried out thanks to the civil justice database showed the existence of some categories of large users (INPS – national institute for social security- , Public Administrations, Banks, Insurance companies), occupying  $\frac{1}{4}$  of the resources of the Courts. In this context, half of the cases generated by large users is made of social security cases, concentrated in some geographic areas (Lazio, Campania, Puglia, Calabria and Sicilia). In order to lower the number of cases filed, and give better answers to the demand of justice, several services are being studied and progressively implemented.

The first one is the Portale delle Vendite pubbliche (National Marketplace for public sales), a one stop shop for where all the goods (moveable or immovable property) which are to be sold in a public auction (originated by enforcement or insolvency procedures) are advertised, making easier for people interested to participate to the auction or, in general, to buy the goods.

Moreover, the portal of creditors is being established, an electronic register of the insolvency procedures and of the instruments to solve the financial crisis. This is an essential tool to develop the market of non-performing loans.

Another important tool to remember is the national archive of jurisprudence of the first and second degree courts (Tribunali e Corti d'appello), necessary to improve the foreseeability of the decisions, with special regard to the cases concerning large users.

In this context the results of the working group on the conciseness of judicial acts must be underlined, considering that from this WG originates the proposal of initiatives to improve the structure of judicial acts in a fashion coherent with the Processo civile telematico (with tools to index and research acts and documents etc). (...).

Five working groups are now being established, which will focus their attention, in a first moment, on the constitution of national archive of jurisprudence (first and second degree, considering that the Supreme Court has a well-known e-archive of jurisprudence), on widening of ADR tools, and on the creation of integrated IT Services for large users.



*WORKING MEETING of the CQFD Project team members: Exchange of views on the visit regarding quality policy and potential quality of justice indicators*

The drafting of the document listing national practices and the following visits has led Ms Karine GILBERG to elaborate a table allowing the representatives to work on their practices and draw further from these practices to indicators.

**Presentation of the table :**

First of all, a distinction needs to be made between :

- Instruments designed and implemented by local courts and national governments,
- Quality standards,
- And from these standards, **quality indicators can be set.**

**As examples:** of the difference between each of these elements, the question of reliable up to date information on websites is brought up. A standard could be: confidentiality of legal assistance. But, is it a common standard?

As the phases are already defined in the grant agreement, **we need to agree on the general topics/fields of the table :**

- Access to information
- Legal aid
- Access to ADR
- Organisation and functioning of the courts: appropriate judicial map (average caseload) access to justice or organisation/allocation of means?
- Governance of the quality, auto-diagnosis (on means and activity) tool or field? Inclusive governance when other stakeholders are included. Inclusive partnership.

**Examples:**

- IT: is a tool to provide information and information is a pre-requisite to take action, elaborate strategies. The “C” of ICT, is essential as it is most of all a communication tool. User friendliness of ICT can be considered as a common standard.
- Legal aid: instrument to access to access to Justice.

**Organisation of the work until the meeting in Porto:** the table will be sent with guidelines in order to be completed by the partners. The feedback from the partners will be expected before the meeting in Porto so that the information can be processed and the results discussed in Villa Real at our next meeting.

CQFD Project  
Vila Real, MAY 15. 16 – 2017  
MINUTES – TRIBUNAL JUDICIAL DE COMARCA de Vila Real  
May 15<sup>th</sup>

The Tribunal Judicial da Comarca of Vila Real, pilot court appointed by the Portuguese partner, the High Council of judiciary, organised on May 15<sup>th</sup> and 16<sup>th</sup> 2017, the fourth study visit of the CQFD project. On Monday, May 15<sup>th</sup>, the judicial system in Portugal was described and presentations concerning court management and the existing supporting tools and innovative projects were made. The working day was concluded by a working meeting between the partners in order to prepare the next activities of the CQFD project.

Portuguese/English simultaneous interpretation was available thanks to an interpreter and appropriate equipment.

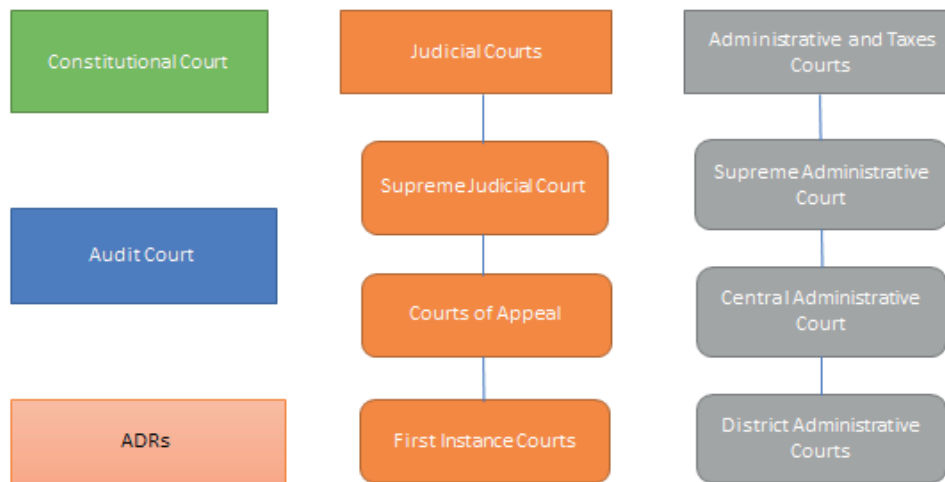
Welcome address and opening words

- Mr. Álvaro MONTEIRO, Portuguese representative of the CQFD Project, Judge President of the Judicial Court of Vila Real welcomed his foreign partners to his court:
- Ms Karine GILBERG, head of project,
- Ms Audrey NESPOUX, project officer,
- Mr Harold EPINEUSE, French MoJ expert,
- Ms Frédérique AGOSTINI, French representative, President of the Melun First Instance Court,
- Ms Stéphanie KRETOWICZ, French representative, Head of the organisation of the judiciary and innovation division of the Judiciary Services Directorate,
- Ms Kaïdi LIPPUS, Estonian representative, Director of the Courts division at the Judicial Administration Policy Department of the MoJ,
- Mr Villem LAPIMAA, Estonian representative, President of the Tallinn Court of appeal,
- Mr Eduardo BUONVINO, Italian representative, judge at the Italian Minister of Justice's cabinet,
- Mr Roberto PERTILE, Italian representative, president of a civil section of the Tribunale ordinario of Milan,
- Mr Jasa VRABEC, Slovenian representative, Head of the office for court management development at the Supreme court of the Republic of Slovenia,
- Ms Kristina BOŠNJAK, Slovenian representative, Head of the Legal Aid Office in Koper District Court.

He then gave the floor to his colleague Ms Patricia DA COSTA, second Portuguese representative of the CQFD Project, President of the Leiria First Instance Court.

– **Presentation of the judicial system in Portugal by Ms Patrícia Costa – Judge President of the Leiria First Instance Court.**

Chart representing the judicial system in Portugal excerpted from Ms Costa's PowerPoint presentation.



### Concerning the organisation and distribution of first instance courts :

The 23 courts of first instance are called by the name of the district in which they are installed. In 2014, the reform of the judicial map aimed for :

- **Concentration and specialization,**
- While including several solutions to ensure some **level of proximity to the population.**

Before the reform, nearly each municipality had a court, today there is **1 first instance for each district** except Porto (2) and Lisbon (3). There are also **courts with a broader territorial competence** (*Intellectual property court, competition, regulations and supervision court, Maritime court, penitentiary court (execution of penalties) and central criminal instruction court*).

There are **different levels of specialization within each first instance Court**, taking into account **geographical and demographical factors** (population, public transports available, etc.).

Example: the court of Leiria has a high level of specialization:

The specialised courts are spread through the territory of the district.

- 1 Central Civil Section and 1 Criminal Section in the city of Leiria with jurisdiction on the whole district of Leiria;
- 2 Labour Sections, a 1st Labour Section in Leiria with jurisdiction over 11 northern municipalities and a 2nd Labour Section in Caldas da Rainha with jurisdiction over 5 southern municipalities;
- 2 Family and Minors Sections, a 1st FM Section in Caldas da Rainha with jurisdiction on 6 southern municipalities and a 2nd FM Section in Pombal with jurisdiction on 10 municipalities northern municipalities;
- 2 Enforcement Sections, a 1st Section in Alcobaça with jurisdiction on 8 northern municipalities and a 2nd Section in Pombal (although installed in the village of Ansião) with jurisdiction on 8 southern municipalities;
- 1 Criminal Instruction Section in Leiria with jurisdiction on the whole district.
- 2 Commerce sections: a 1st Section Leiria with jurisdiction on 8 northern municipalities and a 2nd section in Alcobaça with jurisdiction on 8 southern municipalities;
- 9 Generic Local Sections

- 3 Proximity Sections: no sitting judge but permanent clerks so that users can put forward locally (to every other section of the court) all documents. The sections are equipped with videoconference equipment allowing local residents to be heard in trials taking place in other court buildings.

Also, every proximity section has, at least, one courtroom. All criminal trials concerning local matters and when adjudicated by a single-judge take place there. Other trials can also take place there by decision of the judge to whom the case is allocated.

In the Leiria district, there are many different justice buildings (on lease or State buildings). Judges and clerks are in theory appointed to a specific section and not to a district.

**Concerning the management of the First Instance courts :** The president of the court is appointed (for 3 years renewable) by the High Council for the Judiciary, and is selected among judges from the Appeals Courts or among first instance judges on merits and 15 years seniority.

The president of the court only has management and representation competences (such as establishing annual goals, half year and annual monitoring reports to the CSM, the MoJ and the General Prosecutor's office). The President is also in charge of proposing the allocation of cases among the judges of the court in order to ensure that the caseload is shared among judges and to deal with backlog.

A management council, including the Judge President, the Prosecutor Coordinator and the Administrator, has deliberative powers over advice taken from a consultation council which is composed of, in addition of the Judge President, the Prosecutor Coordinator and the Administrator of the Court :

- A judge of the Court elected by his peers;
- A prosecutor of the Court elected by his peers;
- A clerk of the Court elected by his peers;
- A representative of the Bar Association;
- A representative of the Solicitors Association;
- Two mayors from the municipalities of the district;
- And also up to **three representatives of the court users, co-opted by the other members.**

The **High Council for the Judiciary** (*Conselho Superior da Magistratura* - CSM) is :

- The **evaluation body of judges**: a special body of judicial inspectors assesses first instance judges' work every 4 years, following an annual plan of the CSM; it may also carry out extraordinary inspections of any judge when justified (in cases of poor performance and/or breach of duty),
- **Exclusively carries out disciplinary procedures** against judges from the common jurisdiction,
- Responsible for the **appointment, transfer and promotion of judges.**

**Assessment of the 1<sup>st</sup> instance courts' performances by the CSM :**

- **Every 3 months**, the CSM **monitors the Courts' performance**, mainly based on statistics. It assesses judges as well as judicial offices' (clerks) performance.
- **Every month**, the **president of the Court reports to the CSM each case which exceed 90 days on top of the legal delay.**
- **Every six month**, each **president of 1st instance courts must complete an activities report**, which is sent to the CSM and afterwards to the Ministry of Justice and to the High Council for Prosecutors.

IT tools (Citius) provide updated statistics of the courts performance (cases initiated, cases ended and cases pending over a selected period), as well as a comparative analysis with the previous instance courts' performance (internal benchmarking).

**Concerning the courts' clerks:** the **council for Courts' Clerks** carries out **evaluation of the courts' offices performance**, as well as of the individual clerks' performance. It is also in charge of their disciplinary proceedings. For judicial clerks, the CSM functions as a **superior hierarchic entity**. **Council for Courts Clerks decisions can be reviewed by the CSM.**

There are similar bodies for administrative judges (*Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais*) and for prosecutors (*Conselho Superior do Ministério Público*).

**Concerning Alternative Dispute Resolution (ADRs):** They are **not mandatory**. There are 3 types of ADR mechanisms: justice of the peace courts, arbitration courts and mediators.

*Justice of the peace courts are intended exclusively for trial which value does not exceed the jurisdiction of the Judicial Court of First Instance. There is no legal obligation to the parties to take an action before the justice of the peace before going to common courts. Its decisions have the binding force of a first instance court, and can be appealed to the local first instance court. Justice of the peace is has its own supervising and disciplinary body (Council for the Supervision of Justice of the peace Courts).*

– **The role of Courts of appeals: quality in judicial systems and performance indicators by Mr. José Igreja Matos, judge, Court of Appeal of Porto.**

In appeal and especially in civil cases it is all about paper work and today, a lot about digital work. There are no witnesses and the public, the courts users, are rarely physically present. In order to appreciate the role of the court of appeal in improving the quality of the Justice system, it is important to have an historical background.

**Historical approach, historical background :** According to Mr. Benoit Frydman (law professor at the *Université libre de Belgique*), **5 quality controls** can be outlined :

- **Legal control:** decision applying the law, Napoleon judges must be like a clock, decision must be as simple as checking the time;
- **Proportionality control:** after 2<sup>nd</sup> WW, when German judges said they only applied the law. Measure decision with the principles;
- **Motivation control:** decision needs to be persuasive. Judges are talking also to an audience not to lawyers only;
- **Procedure control:** dialogue which leads to a good decision, the importance of debate during the procedure;
- **Stakeholders' control:** quality of justice is a lot about the quality of the people working in the courts.

**Court of appeal and Supreme Court:** presentation of the performance of the 5 courts of appeal of Portugal through charts and figures. The **fewer number of appeals in the recent years** is probably due to **new procedural rules**, as for example in cases where the decision of the court of appeal is the same as the 1<sup>st</sup> instance court, there is no possible access to the Supreme Court.

Except in the Supreme Court where there are about 2 judicial officers for 3 judges, there is more or less 1 judicial officer for 2 judges in the courts of appeal.

*Legal officers exclusively deliver judicial documents and do not assist the judge in his/her judicial work.*

The time length of court cases is of 3 to 4 months (best numbers in Europe). In 2014, efficiency rates rank from 71, 68% to 85, 42% and the resolution rates from 96, 75% to 106, and 75% in Porto). **Judges' deal with around 70 to 80 cases a year in civil matters.** In Porto, the judges dealt in 2015 with 82 cases per judge in civil matters, 91 cases per judge in criminal matters and 108 cases per judge in labour law.

### **Conclusion, challenges for the superior courts:**

Length of reasoning and decisions: The efficiency rate is good and considered as one of the best in Europe :

*Especially considering the level of reasoning requested for the judgements: all court of appeal decisions represent at least 100 to 500 pages.*

Also, under the procedural law, the parties are not obliged to give precision on which part of the decision they want to appeal.

The Portuguese judge of appeal may review the facts if requested. The number of appeals on the facts has increased significantly (around 30% of the cases in 2009, around 70% today). There are no written transcriptions of the hearings and testimonies anymore, the judge responsible of the case must listen to all the material.

No judicial assistance to judges: Even if the number of cases per judge can be considered as low, the demanding reasoning and the fact that the judges are not assisted on the legal work induces that the number of cases is considered as relatively high.

Lack of specialisation: The court of appeals judges need to be **specialised beyond only civil/criminal/labour**. Today appeal court judges are entrusted with all kind of cases and are not specialised as 1<sup>st</sup> instance judges neither on family nor commercial cases for example. As a consequence, judges deal in appeal with decisions given by first instance judges who are more specialised.

Lack of dialogue and collegial work: Judges work mainly from home, which situation causes a **lack of debate and an absence of court dynamic**. It is necessary to impose judicial dialogue in civil matters between judges of a panel (it is already obligatory in criminal cases).

### ***Coffee break***

#### **– Civil procedure in Portuguese Judicial System by Mr. Maximiano do Vale – Judge of the Local Criminal Court of Vila Real.**

The actual civil procedure is in force since 2013 and has already been amended 4 times since then.

### **Main phases of an ordinary civil procedure :**

- Filing of the case by court's services: automatically through the Citius platform for 1<sup>st</sup> instance cases or electronically filed by the services when necessary.
- Allocation of cases to single judge: in the New Civil Procedure Code, the legislator distinguishes:
  - **Type of actions according to their complexity and technical characteristics** (*ordinary actions, pecuniary actions based on contracts..., special actions, litigious divorce,*

*enforcement of court decisions, enforcement of judicial costs and fines, probate proceeding, insolvency...)*

● **Workload balance between judges.**

- Summon of the defendant by the court's services: 30 days to respond by a counter claim.

*Up to 3 summons can be issued*

- If the defendant presents a counter-claim – 30 days for the plaintiff to respond

*Up to 4 counter-claims can be filed*

- In an ordinary action, the case is allocated to a judge: after analysing all statement on the facts, the judge has **two legal options** :

- To set a **preliminary hearing** (which takes place in a 30-day term);
- To issue a **written curative order without preliminary hearing** (usually an option in the less complex cases).

- Preliminary hearing :

*The judge first helps the parties to reach an agreement and promotes a discussion on the facts and the applicable legislation*

At the end of this hearing the judge :

- Sends the case to trial : in a curative order the judge determines the litigation's subject, the value of the case (*in actions with a value above € 50.000 the jurisdiction power belongs to the Civil Central Court, in actions with a value under € 50.000 the jurisdiction power belongs to the Civil Local Courts*); decides on exceptions or nullities; determines the questions disagreed upon, the relevant evidence material and finally sets a date.
- The judge may also decide the case.

- Trial : judge analyses evidence. 30 days to render the decision.

- Appellate phase:

*The right to appeal is limited by the criteria of value of a case: must be above 5 000 € to access court of appeal, above 30 000 euros to access Supreme court. Delay of 30 days to appeal if the appeal is restricted to legal grounds, 40 days if the facts are also challenged.*

– **The online platform of the Portuguese Bar Association/Legal Aid/SINOA/relationship/interaction between the platform of lawyers/court by Mrs. Isabel Vellozo Fereira - Lawyer in Oporto.**

As opposed to Citius or Sitaf (portal of the administrative courts), the bar association website is not intended to allow the electronic execution of judicial proceedings.

The online platform of the Portuguese Bar Association allows the enforcement of specific acts lawyers must perform in different cases.

On affiliate pages accessible through credentials which allows and offers :

- Registration of acts: Can register notarial acts which lawyers can perform according to the law: the authentication are done online, printed and signed, they are annexed to the document or act.
- Official communication service: for official notification between lawyers, with the courts and with the bar association.

– Follow up of legal aid procedures: The lawyer is appointed by the courts.

*Legal aid covers legal consultations before filing a case.*

*A legal consultation may be requested by a user through an online service.*

When appointed, the lawyer has access through the portal to all the information concerning the case. The lawyer can also ask for the payment of his/her fees and expenses through the portal and can control the balance of paid/unpaid fees.

– Bar association services :

- The portal allows to pay the association fees online,
- Access to case law and relevant legislation database provided by a private supplier. There is a public database but the information provided is not as complete.
- E learning portal for lawyers.

– **The enforcement in Portuguese judicial system- The interaction between the online platform of solicitors/enforcement officers (SISAAE) and the courts by Mr. Duarte Pinto, Solicitor/Enforcement Officer, Member of the Bar Solicitors and Enforcement Officers.**

The powers of enforcement agents in Portugal (recruited among solicitors and lawyers with a 2 years specific training) are summons and notices, debt collection, payments, evictions, liquidations... Since recently, they have the ability to execute administrative decisions. The **SISAAE** (Informatic Support System for the Enforcement Agents) application has been created in 2003 (one year after Citius) **allowing enforcement agents to process electronically all their acts of all their files.**

The documents or acts created within the application by the agents are stored automatically on the Internet in a “cloud” and are immediately available to other users of the application, or to third parties, such as Court Officers and, whenever registered in the judicial process, Solicitors or Lawyers, who may interact with it through the CITIUS.

*The SISAAE allows direct communication of courts with enforcement agents.*

The online platform allows **extensive research concerning debtors** thanks to automatic exchanges with:

- For patrimony research: tax and customs services, the national registration institution (car registration, civil registry, business registration, land registration, national companies registration), the national bank, social security and national pension fund.
- For online electronic seizures through the platform: bank accounts through the national bank, individual and companies tax credits through the tax and customs services, vehicles through the national registration institution.
- For bank account management: Millennium bank and mail management: national mail service.

*It finally allows direct official notifications to all these partners and also to employers/banks etc.... identified by the interlinked platforms of the institutions mentioned above.*

*When creditors do not have the money to pay an enforcement agent or when the administration is creditor: the court enforcement agent is competent.*



– The Legal Aid System – Procedure/results by Mr. Domingos Costa – Lawyer in Social Welfare.

According to the Constitution of the Portuguese Republic:

- article 20 N°1 and N°2 of the Constitution of the Portuguese Republic: everyone is assured to access Law and the courts, to ensure the effective guarantee of his/her protected rights and interests; justice shall not be denied due to insufficient economic resources.
- The system of access to the law and the courts ensures that no one is denied or prevented, due to lack of knowledge, social, cultural or economic condition, from exercising or defending their rights.

*Access to the law includes legal information and legal protection. As a consequence, as mentioned above, the scope of legal protection includes legal aid and legal consultation.*

Scope of legal protection: Legal protection is granted to those who demonstrate being in a **situation of economic difficulty**.

*(Portuguese citizens and of the European Union; foreigners and stateless people with valid residence permits in a Member State of the European Union; foreigners without a valid resident permit in a Member State of the European Union - if the law of their country of origin gives the same rights to the Portuguese (Reciprocity); people domiciled or who normally reside in a Member State of the European Union other than the Member State where the proceedings are to be held (cross-border disputes); foreign non-European citizens, who do not reside in a Member State of the European Union and who encounter economical difficulties, if there is a bilateral treaty signed between the Portuguese State and the country from where these foreign citizens are from (Brazil, Cabo Verde, Sao Tome and Principe, Guinea Bissau, Mozambique and Angola)).*

**Non-profit organisations** are only entitled to legal aid.

Scope of application :

Legal aid is applied in all courts, in justice of the peace courts and **in alternative dispute resolution structures, whatever the form of proceedings**. The legal aid scheme also applies to administrative offenses and to divorce proceedings by mutual consent, the terms of which are set out in the civil registry offices.

Legal Aid Requests :

Legal aid must be requested **before the first procedural intervention**, unless the situation of insufficient resources is supervening, in which case it must be requested before the first procedural intervention that occurs after having knowledge of insufficient resources situation.

*Legal aid is available for appeal purposes, irrespective of the decision on the case, and shall extend to all proceedings which are appended to the proceedings in which the case is granted, but also to the main proceedings, when granted in any attachments.*

*It is upheld for enforcement.*

Request form/application :

The request for legal protection is formulated in a **model**.

There are **2 different models** of application for natural or legal persons. It may be submitted in person, by fax, by post or **by electronic transmission**.

Legal protection procedure: After **one or two interviews of the applicant** to analyse the application and annex documents the **Final decision** of granting or not legal protection is taken by the **director of the social welfare services, located in the applicant's area of residence or place of business**. The competence is subject to delegation and sub delegation. The decision must be made in 30 days.

Objection to the final decision: The decision can be challenged directly by the interested party, without a lawyer, and must be submitted to the social welfare department that examined the application for legal protection, within 15 days after the decision is known.

Once the objection is received, the social welfare department has 10 days to repeal the initial decision or confirm it.

Autonomy of proceeding: In theory, the legal protection proceeding is **autonomous from the proceeding it is supposed to finance** and should have no impact on its progress, with some exceptions.

The counsellor appointed must initiate the action within 30 days of the date of notification of the appointment. The counsellor should provide justification to the Bar Association, if he fails to file the action within that period.

– **The Project “Tribunal +” by Mrs Carolina Berta – Adviser of tothe Cabinet of Secretary of State for Justice.**

“**Justiça mais proxima**” is a project launched by the Portuguese ministry of Justice with the objective to adopt new approaches in the very conservative area which is the Justice system. It has been initiated in an “innovation room” installed in the ministry’s historical building in Lisbon to discuss, brainstorm about new approaches (, innovative working spaces and methodologies).

This project, its objectives, initiatives and results outputs are available online on a dedicated website <https://justicamaisproxima.mj.pt/>.

The general ambition of this project is to favour a closer justice plan based on **4 specific objectives** as to have a justice system :

- More agile,
- More transparent,
- More human,
- Closer to citizens.

More than 120 initiatives have been initiated launched on these grounds including the pilot project “Tribunal +” led in the court of Sintra, one of the main courts in Portugal.

This project had **3 different dimensions** :

- The front office: assess and improve the citizens’ relations with the courts for cases or for information.

*Creation of a one stop shop in which all the services are aggregated in order for citizens not to walk around the building and a change of signage to simplify the circulation in the court.*

- The back office: assess the work of the clerks and allow them to gain time and energy to be applied in more valuable tasks. Do better with the resources the court has.

The administrative and procedural simplifications were handled through the analysis of flows, volumes and teams and of the time dedicated per task. For each particular task, problems were defined and solutions proposed and implemented.

- The management tools: essentially to help the court management board to manage the backlog.

If the project was launched in September 2016, between January and April 2016, site visits and diagnosis were led, international contacts were taken and benchmarks established. Between November 2016 and March 2017, a primary evaluation was led for future expansion of the project to other courts. In July 2017, the final report must be submitted. Today, a business case is being done to bring the project to the European Commission for future funding.

The “Tribunal +” project started with surveys, collection of data and **the new citizen journey in the courts** could be drawn according to statistics.

For the pilot court, protocols with private entities were established to lend the proper equipment and the components (*signage, digital kiosks, court session directory screens, Wi-Fi spots, queue management systems...*) during the time of the test, to make sure that it is well accepted. A first evaluation showed that the tools are not as intuitive and user friendly as expected and users still need help with the components.

As the secretary of state has initiated the **“citizens’ shops” to aggregate all public services in one spot**, a lot of experience is in-house and many of the components of the project were created in-house. For the extension out of the pilot court though, the secretary of State wishes to externalise. And for the application to the Commission, the ministry of Justice has hired a consultancy office, so it is ready if the tender opens.

In order to ensure the sustainability of the project and its “rolling-out”, **the clerks in Sintra have been trained so that they can promote the project outside there court among their colleagues.**

An agreement with OECD is to be signed in order to evaluate the project.

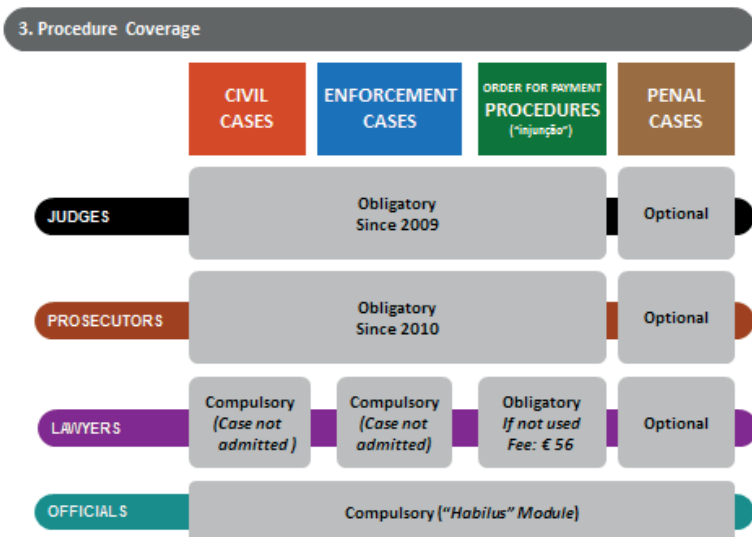
*As a conclusion, Karine GILBERG, head of the project, invited Ms. Carolina Berta to participate to the final conference of the project on August 31<sup>st</sup> 2017 as a key witness.*

### **Coffee break**

- **The online software platform, Citius, used by the judges by Mr. Joel Timóteo – Judge of the Central Civil Court of Stª Maria da Feira.**

According to the Article 132 of the civil procedure code, electronic proceedings must be led in a way that **must guarantee their integrity, authenticity and inviolability.**

Citius, created in 2001 was first developed and used by judicial officers. **Today, the district courts, officers and judges are obliged to work from the platform**, courts of appeal are in an experimental phase and the Supreme Court is still not bound.



*In civil matters: Citius is an open website where all information is available as a guarantee of transparency. All procedural acts are carried out daily and automatically via the computer system, twice a day, directly accessible on the Internet by anyone interested.*

In Estonia, as observed during the visit, the same transparency applies. **But, the data protection issue with** the EU data protection package has been confirmed. Estonia confirms they will eventually have to anonymise, at least the names of the parties.

Paperwork is reduced only to the procedural documents relevant to the final decision of the case and defined by the judge.

Citius also offers to judges a workspace desktop (but it is not web-based yet for judges, which means judges and prosecutors can only work on the internal network in the courts or on VPN).

It also allows judges to compile statistics about his/her work and assess anytime his/her performance. All judges have access to all statistics and head of courts can manage through comparative data and exceeded delays.

The advantages of Citius are:

- Speed in registration, research and processing;
- Use of decisions templates;
- Control over performance and statistics;
- Reduction in the number of bureaucratic acts of officials.

The limitations of the system are:

- **Outdated computer equipment** and operating system (Windows7, out of technical support) attributed to Magistrates;
- **Congestion in computer network** (slowness – entering the system, accessing the case files and in the submission of the decisions);
- **For each decision**, it is necessary to perform **several computer acts**, which together take more than one minute, compared to the other down in physical case;
- The application is **web-based only for lawyers**. Judges and Prosecutors can only work on the

internal network (installed at the Courts) or by **VPN**.

- In some cases, it is necessary to consult together the digitalized information and documents and the physical ones (e.g. for understanding evidences, procedural irregularities, etc.).
- The application is fully managed by an **external entity** (not by the Judiciary).

*WORKING MEETING of the CQFD Project team members: Exchange of views on the next activities and outputs of the project (final conference, handbook and Ljubljana study visit)*

- Exchange of views on the final Conference

Groups of moderators set, exchange of ideas on key witnesses

- *Exchange of views on the Handbook*

Discussion of the calendar for contributions

- *Organization of Ljubljana Study visit*

the participants agreed that the study visit will take place from Wednesday, July 5<sup>th</sup> afternoon till Friday 7<sup>th</sup>, morning, to suit most of the partners' professional agendas.

CQFD Project  
Vila Real, MAY 15. 16 – 2017  
MINUTES – TRIBUNAL JUDICIAL DE COMARCA de Vila Real  
May 16th

The Tribunal Judicial da Comarca of Vila Real, pilot court appointed by the Portuguese partner, the High Council of judiciary, organised on May 15<sup>th</sup> and 16<sup>th</sup> 2017, the fourth study visit of the CQFD project. On Tuesday, May 16<sup>th</sup>, decision and management support IT tools were presented and the Vice-President and the Head of the Cabinet of the CSM explained the central role of the Portuguese CSM. The working day was concluded by a working meeting in order to discuss and complete the Quality of Justice Scoreboard of the CQFD Project (objectives, instruments, standards and indicators).

Portuguese/English simultaneous interpretation was available thanks to an interpreter and appropriate equipment provided by the court.

Mr. Álvaro Monteiro, Portuguese representative, Judge President of the Judicial Court of Vila Real and Ms Patricia DA COSTA, Portuguese representative, President of the Leiria First Instance Court welcomed their foreign partners :

- Ms Karine GILBERG, head of project,
- Ms Audrey NESPOUX, project officer,
- Mr Harold EPINEUSE, French MoJ expert,
- Ms Frédérique AGOSTINI, French representative, President of the Melun First Instance Court,
- Ms Stéphanie KRETOWICZ, French representative, Head of the organisation of the judiciary and innovation division of the Judiciary Services Directorate,
- Ms Kaïdi LIPPUS, Estonian representative, Director of the Courts division at the Judicial Administration Policy Department of the MoJ,
- Mr Villem LAPIMAA, Estonian representative, President of the Tallinn Court of appeal,
- Mr Eduardo BUONVINO, Italian representative, judge at the Italian Minister of Justice’s cabinet,
- Mr Roberto PERTILE, Italian representative, president of a civil section of the Tribunale ordinario of Milan,
- Mr Jasa VRABEC, Slovenian representative, Head of the office for court management development at the supreme court of the republic of Slovenia,
- Ms Kristina BOŠNJAK, Slovenian representative, Head of the Legal Aid Office in Koper District Court.

The programme started with a visit to a court room in order to assist to **videoconferencing in hearings in a civil trial**. The hearing concerned an insurance fraud case and the representative of the insurance company was being heard through video conference from a proximity section somewhere in Portugal.

– **The project SIIP – Integrated System for Criminal/Civil Procedure Evidence by Mr. António Costa Gomes – Investigative Judge, in Court of Aveiro, Mr. António Soares da Costa – Police Officer, Mr. Ernesto Sousa – Police Officer**

The SIIP is an **evidence management system** which ambition is to deal with “more, better in less time”.

The system has been developed mainly for criminal procedures by police officers in order to help manage a very large number of evidence.

The system has **recently been experimented in civil cases.**

*Thanks to this tool, the judge can manage the evidence brought by the parties and organise the proceedings, the hearings and the decision around the relevant material.*

In order to ensure technical and safety aspects, the system is an off-line web browser only accessible on professional material.

### **Coffee break**

#### **- The platform Citius in Portuguese Judicial System – Process monitoring/ The use of the platform by the Section by Mr. Tiago Rodrigues, Court Clerk.**

Citius is the IT solution for the Portuguese Judicial Courts. Technically, the development of the system is outsourced but the information is managed in-house. The servers are public. There are helpdesks and local IT teams assigned to courts to assist its users.

The system: It is the management system of judicial proceedings :

- For the electronic delivery of documents by the different judicial actors (prosecutors, lawyers, solicitors, etc.);
- For the electronic allocation of cases;
- For electronic handling of the cases by judges, prosecutors and court officials;
- For electronic communication with other systems in the field of justice (relating to statistics, enforcement, court costs, etc.)

The system is built in service oriented logic and has several interfaces for different users :

- A Portal, **public web page** for the citizens: access to judicial information, acts and documents related to court cases.
- The **web application intended for external users** such as lawyers, insolvency administrators, etc.
- A **desktop application for internal users** such as judges, prosecutors and court officials.
- Extraction, transformation and loading services** that work with the databases and **web services** for the integration with other information systems (ex: criminal registration record).

Workflow: Filing a judicial case electronically is not only possible, it is also mandatory by law in some legislative areas. **All court cases regulated by Civil law that require a lawyer must be filled electronically.** The Web Application assists the lawyer when filing electronically a judicial case. There are several stages, ending with the **digital signature and submission of the form**, with the annexed documents.

*After a case is filed, the desktop module of the court manages automatically a random allocation of court cases (this random allocation is a strong principle under Portuguese law which explains the transparency of the information concerning allocation of civil cases).*

The court clerks handle allocated cases from the desktop and submit it to assigned judges. The judge manages his workflow from his personal desktop, delivers his decision and signs it electronically.

*Citius offers a built in feature used to create and edit all documents regarding court proceedings.*

*For the electronic signature, the insertion of a PIN code is necessary for the placement of the digital*

*signature. This signature is based on a digital certification, contained within a smartcard, attesting for the identification and the capacity of the user.*

The Judge returns the decision to the court secretary **for enforcement**. The document can only be notified electronically in its final version after which it is not possible to come back to a working version of the document.

**Management tools:** In 2013, the reform of the Portuguese Judiciary organisation also granted court's administration a **wider autonomy in managing human resources**. The IT solution offers court's administration a tool to allow for an effective management of court cases, and assigning human resources to handle these cases.

*This functionality is called "Managing Workgroups": Staff can be reoriented to where they are most or more efficient. If a group of workers is so efficient that it can manage to spare one hour a day of their time, with this tool you can redirect their skills during that time to help in other areas that aren't as efficient and create a workgroup around that activity (e.g.: a backlog in the enforcement of judicial decisions).*

The module includes an administration working area through which it is possible to create, edit or delete workgroups, assign users to a workgroup, monitor the completion of tasks. Only members of a workgroup can have access to the working area of their group.

The system allows management to build search criteria, monitor, visualise and print the result in a data grid result and/or in a graphic way. Then through an analysis working area, it is possible for management to visualise and record the groups' achievements by analysing the data retrieved from the search, and to graphically present that data or change the type of graphic and finally print or export the results.

*The court's Administration module also includes management indicators, intended as a monitoring tool. The data presented in this functionality come from CITIUS.*

The Directorate General for Justice Politics is responsible for statistics. The data retrieved with this tool are not meant as official statistics. Indeed, the data presented by CITIUS is not supposed to replace official statistics but to give daily info about the workflow. **In the near future, the plan is to offer real time indicators regarding organisational units.** This will help to improve efficiency.

**Next steps:** The implementation of the **electronic judicial certificate** is being developed. It would allow putting online request through and release of judicial certificates.

In order to maximise efficiency and avoid time-consuming tasks, **print and finishing solutions** are being prepared.

Portugal is working on the **integration of the information of three public (tax, judiciary and social security) in order to enable exchange of information between registration and notaries** in the commercial area, or between the judiciary and **social security services** for family and minors cases.

#### **– Court management in Portugal by Mr. Álvaro Monteiro, Judge of the Court of Vila Real**

The August 2013 reform of the judicial organisation in Portugal created the function of judge president of the Court, as well as his/her respective functions and reporting responsibilities to the CSM. As mentioned above, **the presidents do not perform judicial functions; they only have a managerial role.**



The 23 Presidents of the First instance courts are selected by a judicial council after a competition process. All judges of 1st and 2nd instance with excellent assessment records may apply. They are appointed for 3 years renewable once.

*The presidents are trained by the Training centre of judges (along with Coordinator Prosecutors and Judicial Administrators), in different areas such as organization, administrative activity, management of human and budget resources, judicial statistics, quality and innovation, court management and procedural management, evaluation and planning, hygiene and safety at work.*

The Judge President represents and heads the court.

*As such, the judge president is the spokesperson of the court having the responsibility to communicate with the Media and to deal with the communication issue in accordance to the CSM, providing information, especially, about sensitive cases. The President is not trained for that.*

The President monitors the achievement of objectives.

*Every year, the president has to prepare a working plan to fix goals. Then, during the year, he/she must monitor and evaluate, if the forecasted objectives/goals are being achieved.*

To this end, the President may, in cooperation with the judges of the court :

- Organise meetings for planning and evaluation of the achievements,
- Adopt or propose management measures taking into account simplification of procedures, use of information technology and transparency of judicial system,
- Implement working methods and measurable objectives for each unit of the Court,
- Set timeframes as a goal to pursue a better quality of justice in the court,
- Set priorities of cases to be dealt with, in particular, complete the pending oldest cases (even if it is considered an individual responsibility of each judge),
- Set interpretation of the bills and jurisdictional rules while encouraging and promoting the discussion between judges in order to adopt the same procedures in similar cases.

Concerning the monitoring of the procedural delays of the court, the President follows legal commands and guidelines provided by the Portuguese High Judicial Council (CSM). The president monitors **the backlog of the court** and the cases not solved in reasonable time.

*Every three months, each court sends information to the CSM regarding the cases opened and closed during that period, as well as information regarding backlogs.*

*Concerning backlogs, the president communicates monthly to the CSM all the cases with a 90 days delay.*

*Every semester, each court sends a report to the CSM, analysing those statistics and describing the measures taken to reduce backlogs and resolution time, as well as the plan of activities for the subsequent period.*

Concerning the quality of Justice provided to citizens, the President ensures the follow up and evaluation of the activities of the Court in that matter, **taking into account complaints and replies to satisfaction questionnaires.**

Concerning the organisation of the court, the president elaborates the judges' shifts and holidays and can appoint a replacement judge, in case the main judge is unable. He/She also plans the needs for human resources of the court. The president also elaborates the internal rules of the court. He/She participates in designing and implementing measures for the organisation and modernisation of the court.

Concerning the relations with other key actors :

The court of Vila Real has a very good cooperation with the relevant departments of the Ministry of Justice (DGAJ and IGFEJ). **In Portugal, the Ministry of Justice (IGFEJ, DGAJ) :**

- Centralises the planning and management of the budget. The Courts handle a very limited budget for minor office expenses (managed by the judicial administrator under control of the judge president).
- The court locations and buildings maintenance,
- The selection and recruitment of court personnel,
- ICT in the courts.

The cooperation with the State Police as well as the Portuguese Bar Association is also good and it is excellent with the Municipal Associations and City Councils, which, sometimes, help the Court for some tasks, such as minor repairs.

*The president must report about his management by elaborating semester reports to the CSM.*

According to Mr. Alvaro Monteiro, **the change for a strict management** has improved the efficiency and efficacy of Portuguese courts **thanks to better accountability and greater transparency**. In the last two years, in First Instance, the number of the pending cases decreased substantially and the clearance rate (i.e. the number of cases completed versus number of cases lodged) was 131,3%, versus 122,1% in 2015. In the Court of Vila Real, the number of the pending cases decreased 3.690, -21% (17.557/13.867) and the clearance rate was 117,04%.

**- The communication plan of the CSM by Mrs Ana Azeredo Coelho – Appeal Court, Head of the Cabinet of CSM.**

The Law on the Organisation of the Judicial High Council (LOCSM) of 2007, provides for the **setting up in the Judicial High Council (CSM) of a communication office** consisting of “two members with training and experience in the field of media” **but** the regulation was never implemented and the **communication office of the CSM has not been established yet**.

Meanwhile the **relationship with the media has been taken on a case-by-case basis** according to external requests.

*The Vice-President of the High Council was nominated as coordinator of the High Council Communications.*

**The Communication plan** approved by the CSM on March 29<sup>th</sup>, 2015, follows the constitutional principles of :

- Right to information,
- Duty to inform,
- Transparency of the institutions,
- Accountability to citizens.

and respects the criteria of rigor, truth, seriousness, clarity, actuality.

By this plan, the CSM intends to :

- Establish internal information of the courts as relevant elements to communicate concerning the performance of its members, the members of its cabinets, its officers and employees

- Establish efficient communication with the various media, both on a daily basis and as the result of a crisis
- Provide support in communications between the courts and the media.

Indeed, the courts do not have a dedicated team to deal with the media so the Judge Presidents often require the CSM for help.

*The idea is to avoid and protect judges from giving direct statements to the media. In practice for contacts with the media, the CSM has a specific e-mail address and telephone number that the media can contact. The CSM usually deals with around 4 requests a week from the media and if there is a special event, it is usually dealt with by a global statement.*

*The judges however can communicate freely with previous information of the CSM but no previous authorisation.*

According to this plan, the missions of the office should be :

- Liaison with the media and the citizens
  - Advise on communication matters
  - Ensure proper reception of citizens and media that come to the Judicial High Council
  - Provide the requested information to the Judicial High Council regarding the functioning of the courts
  - Receive complaints, and suggestions from citizens regarding the functioning of the courts and, in general terms, the procedural formalities
  - Ensure the diffusion of the deliberations of the Judicial High Council
  - Study and develop ways of systematically disseminating information about the activity of the judicial courts and of the Judicial High Council, in compliance with the law and higher directives
  - Collect and analyse information and trends in opinion regarding the actions of the Judicial High Council, the courts and the administration of justice in general.
- **The role of the CSM in defining and monitoring of objectives and indicators of achievement by Mr. Mário Belo Morgado, Justice and Vice-President of the CSM.**

There is no management without defined objectives and without mediation methodology and performance management associated to them and supported by IT. The focus on results rather than proceedings dates back to the 1950s.

This trend was already tangible in 1994 in the first important judicial reform in Portugal and has found its full expression in the last reform of 2014.

*The new system of court organisation allows better specialisation of the courts, centred on the court users (citizens and businesses) and on the improvement of the judicial system and the quality of justice.*

This model is based on **two fundamental pillars**: 1) management proceedings by objectives; 2) effective leadership of the management process.

## Management proceedings by objectives

The High Judicial Council was the first entity to approve and publically propose, in March 2015, procedural and strategic objectives. **Two major guidelines were identified :**

- The strategic objectives are binding for all the justice system, from the Ministry of Justice and its services to the magistrates management body;
- They include not only the judicial activity but also the administrative support activity.

**Six major strategic objectives were proposed** (which were upheld by the Attorney General of the Republic and by the Ministry of Justice) :

- The effective implementation of the new model;
- The adequate allocation of resources;
- Time improvement in process resolution;
- Proximity to citizens, promoting access to the Law and to Justice;
- Justice transparency;
- Streamlining and simplifying proceedings.

Considering these objectives, it was decided by the CSM, that the immediate priority for 2016-2017 should be in reducing, or at least not increasing, backlog. As such it is **essential to give particular attention to the following aspects :**

- Fulfilment of procedural deadlines, either by the judges as well as by the secretariats;
- Adequate scheduling and control of unjustified rescheduling;
- Simplification and streamlining of proceedings, avoiding decision fragmentation;
- Definition of priorities and sorting out relevant interests or the level of complexity.

*Management by objectives implies the evaluation of the results and of the procedures implemented to reach them. In order to ascertain that the IT system (Citius) provided the relevant data, the CSM developed management indicators, which also allows a local control and follow-up of the procedure in real time and from different perspectives.*

*Also, since this system still does not provide all necessary data in a structured way, the CSM has developed a monitoring system through regular reports from the Presidents of courts. This system enables to collect more qualitative data, which expresses the dynamics of the courts. It includes a special focus on quality factors and readiness of the service provided to the users.*

## Effective leadership of the management process

Good management is based on a **specific attitude** (i.e. optimisation/organisation of resources which, by definition, are scarce).

The main successful critical factors would be :

- “Positive organisation” and ethical behaviour: stimulate people’s capacity to mobilise all their capacities, competencies and potentialities.
- Set up a culture/an attitude of service and self-responsibility: talking from experience, to stimulate the sense of self-responsibility in managerial positions it is important to separate the meetings (or moments of the meetings) where it is discussed what each can do better, from those where shortage of resources is discussed as well as the problematic issues.
- Rationalisation: de-bureaucratisation, simplification and elimination of useless acts.

- Necessity to discuss the interpretation of legal texts which must essentially take into account: on one hand the procedural level, the functioning and efficiency of the judiciary system and on the other hand, on a material level, the consideration of fundamental interests, values and legal principles. *“Even with bad laws, it is often possible to extract good practices and good interpretations; and also of the best laws it is possible to extract bad practices and bad interpretations.”*

*WORKING MEETING of the CQFD Project team members: Results and Exchange of views on The Quality of Justice Scoreboard of the CQFD Project (objectives, instruments, standards and indicators*

Study of the table from up to bottom with explanations from each partner of the complements and modifications made.

Discussion on the difference between quality standards and quality indicators :

- **Standard**: what is the ideal situation/what are the necessary elements for the existing instruments?
- **Indicator**: the way you assess that the standard is met.

The CEPEJ questionnaire on quality often considers the existence of tool or not, the CQFD project intends to define quality indicators

Ex: Modelling tools are IT simulators. Their existence as such can be a quality indicator but also their design, their scope, their access. How to assess the quality of the design and of the other elements?

Notes and comments were taken directly in the table.

CQFD Project  
Ljubljana, JULY 5-6-7, 2017  
MINUTES – SUPREME COURT of the Republic of Slovenia  
July 5<sup>th</sup>

The Supreme Court of the Republic of Slovenia organised, July 5<sup>th</sup>, 6<sup>th</sup> and 7<sup>th</sup> 2017, the fifth and last study visit of the CQFD project. Wednesday 5<sup>th</sup> afternoon was dedicated to the presentation of the national system and tools set up by the Slovenian Supreme Court.

All speakers having a sufficient level of English, no interpretation was necessary.

The Slovenian representatives of the CQFD Project, Mr Jaša VRABEC, Head of the office for court management development at the Supreme court of the Republic of Slovenia and Mr Tine STEGOVEC, senior judicial advisor at the Office for court management development at the Supreme court of Slovenia welcomed their foreign partners supported by Ms Kristina BOŠNJAK, Head of the Legal Aid Office in Koper District Court welcomed their foreign partners :

- Ms Karine GILBERG, head of project,
- Ms Audrey NESPOUX, project officer,
- Ms Frédérique AGOSTINI, French representative, President of the Melun First Instance Court,
- Ms Stéphanie KRETOWICZ, Head of the organisation of the judiciary and innovation division of the Judiciary Services Directorate
- Ms Kaïdi LIPPUS, Estonian representative, Director of the Courts division at the Judicial Administration Policy Department of the MoJ,
- Mr Villem LAPIMAA, Estonian representative, President of the Tallinn Court of appeal,
- Mr Edoardo BUONVINO, judge at the Italian Minister of Justice’s cabinet
- Mr Roberto PERTILE, Italian representative, president of a civil section in the Tribunale ordinario of Milan,
- Mr Alvaro MONTEIRO, Portuguese representative, judge president of Vila Real First Instance Court.
- Mr Harold EPINEUSE, French MoJ expert, was unfortunately not able to attend after a delay in his flight from Paris and Ms Patricia DA COSTA, Portuguese representative, was excused as unable to attend for having taken up new functions incompatible with the last activities of the CQFD Project.

– Welcoming and opening words by Mr Damijan Florjančič, Supreme Court Judge, President of the Supreme Court

These last years, the Slovenian justice system has been able to **shift focus from sole productivity/efficiency to quality**. The balance has been found between efficiency and quality thanks to strategic court management and leadership.

This shift was also **favoured by a strong Supreme court entrusted with strategic functions**: development of computerisation of case management (e-serving, e-filing developed in-house and tailor made), management of human resources (determination of number of staff and judges for each court considering specific needs), and its role in budget planning.

Concerning backlog, the focus has been moved from quantity to quality thanks to a better cooperation with the judicial authorities in the courts.

*In order to carry on improving the quality of Slovenian justice, project groups, composed of judges, court staff and external officers have been created to allow further reflection on specific subjects.*

3 project groups have recently been created concerning training of new judges, training of court staff and procedure fairness along with performance of satisfaction surveys.

In order to disseminate the good practices, found in individual court, the Supreme Court organises **annual conferences for court management and MoJ representatives**.

#### **– The role of the Supreme Court of the Republic of Slovenia and strategic management**

Mr Janko Marinko, Higher court judge, Secretary General of the Supreme Court, was unfortunately unable to attend the meeting. The information of his presentation is included in other presentations.

#### **– Presentation of the Slovenian court system by Mr Tine Stegovec, Judicial Adviser, Office for Court Management Development at the Supreme Court**

General information concerning Slovenia, its contemporary history and justice system can be found in the note concerning the Slovenian justice system.

The reform of the judicial map in Slovenia is a very sensitive question with several differences between the courts and the Ministry of Justice in charge of the reform. The MoJ is currently preparing a new law which should determine a revised number of courts and their geographical distribution. A technical reorganisation of the district courts has already been attempted successfully by court presidents.

The Ljubljana District court is the biggest court with 109 judges and 390 court staff and the Local court comprises 94 judges and 408 court staff. The smallest District court (Krško) has far less judges and court staff than Ljubljana local court and there are **about 20 local courts with 5 judges or less**.

The number of judges has been decreasing these last years, creating an age gap which will be difficult to overcome in the future. If the recruitment of court staff should have been increasing steadily in the last years, actually, the recruitment was reduced due to austerity measures. There are two types of court staff, entrusted with the typical tasks of *Rechstpflegers*, at two different levels: judicial assistants and higher judicial advisers although their assignments depend on the organisation of each court.

Concerning court and case management: The Slovenian Court system is a **two-head management with a court president and a court director**. All court presidents (except for the president of the Supreme Court, appointed by the parliament) are appointed by the judicial council for a 6-year mandate.

*In order to ensure the management of cases, a distinction (enforced by the MoJ) is made between important cases and other cases.*

Important cases will require a decision on the merits of the case (full attention and study by the judge) whereas the other cases will only be dealt with through a formalised procedure.

Also, when the law provides for it, judicial orders for non-important cases can be signed by judicial assistants.

About 15% of cases lodged are considered important cases (the others cases also include land registry and civil enforcement cases).

Starting a procedure **generally requires no specific forms** but the necessary content of a claim is set in the law (the competent court, the name and post address of parties, proxies and lawyers, the claim: issue/subject in question, the content (circumstances, facts, reasoning etc.) and a **minimum standard of comprehensibility**).

**The exceptions requiring** paper forms (civil enforcement on the base of authentic document procedure and land registry procedure), request through the web portal (civil enforcement, land registry, insolvency cases) or through a notary (land registry, business registry) **represent the majority of cases in practice**. Paper forms are generally always accepted even if an electronic form exists.

*Anyway, the procedure does not start until the court fee is paid. This solution has been introduced as a remedy to the continuous increase of new cases.*

Trial without undue delay: Slovenia has been declared in violation of article 6 and 13 of the ECHR several times by the European court of human rights for lengthy procedures (CASE OF LUKENDA v. SLOVENIA (Application no. 23032/02): (2006). These violations originated in the malfunctioning of domestic legislation and practice and Slovenia was compelled to take appropriate legal measures and administrative practices to secure the right to a trial within a reasonable time.

The Protection of Right to Trial without Undue Delay Act of 2007 introduced legal remedies :

- During the procedure: the parties may **introduce a motion to expedite the hearing of the case or a motion to a deadline**. This **supervisory appeal** can be made to the president of the court or to the president of the higher court. The president of the court may order **different types of actions** such as **a report** from the judge in charge (reasons for the duration + opinion on the time to resolve the case), **a notification** (all relevant procedural acts that could effectively accelerate the resolution of the case will be performed or a decision issued within four months), the president can **set a deadline for performing individual procedural acts** that could effectively accelerate the resolution of the case. The president may also decide that the case is to be **resolved as a priority** or needs to be **reassigned**. He can also propose that an additional judge be assigned to the court... The president of the higher court may **set a deadline for performing individual procedural acts** that could effectively accelerate the resolution of the case and decide that the case is to be **resolved as a priority**.
- After the procedure: The party can claim for a just satisfaction. The Constitutional court is the court of appeal for any requests concerning violation of human rights and liberties.

There has been no new case brought to the ECHR since then.

#### - Computerisation projects: management of It by Mr Bojan Muršec, Head of the Centre for Informatics at the Supreme Court

The Centre for Informatics (CIF) of the Supreme Court was established as a department of the Supreme Court in 1996 to ensure a more stable environment and allow the definition of a long-term strategic planning (6-year strategic action plan set by the President of the SC). This also ensures responsibility to the users as the computer engineers work within the court environment for the courts.

The CIF provides :

- IT support to all Slovenian courts,



- Centralised procurement,
- Centralised logistics services (mail dispatch and delivery, centralised document generation, “postal highway”, digitalisation).

The CIF is composed of 26 central staff but also 33 IT technicians in the courts.

The **Key components – the 4Ks - of the IT projects of the CIF and the 4 pillars of court IT** are :

- The legislative component: to ensure relevance, accuracy, compliance with the regulations and also propose changes.
- The technical component: to provide appropriate technology, architecture and also development and maintenance of IT solutions.
- The organisational component: to assist the directors in the courts (administrators) to facilitate the deployment to the targeted environment and provide performance measurements and optimisation.
- The business component: every project must bring measurable benefits so the CIF provides business cases, studies the feasibility of projects and defines business goals.

The organisation of the CIF is built around the 4Ks and a **Strategic Project Council** has been introduced in 2014 representing stakeholders from these key components.

The CIF also gathers a **Beneficiaries’ council** with about 25 members including local judges in charge of IT, local IT technicians but also **external actors as lawyers, enforcement agents...** This Council meets annually or occasionally to analyse the strategies, plans and equipment....

– **Information for the public and court users – web page of the judicial system by Mr. Gregor Strojina, LL.M. - Head of the Public Relations Office at the Supreme Court of the Republic of Slovenia**

There are 66 different courts in Slovenia. Since 2009, the Supreme Court is engaged in a more proactive communication with the public with the creation of a public affairs office and of a platform for all courts.

A case law platform has been available since the 80’s for the harmonisation of judicial decisions. In 2006, it was combined to the European case law platform ECLI.

*All Slovenian case law (second instance and the Supreme Court decisions) is available on this platform but all decisions are anonymised which leads to a month delay for publishing the decisions.*

*An abstract of each decision and the relevant key words are completed by the judge. When a decision is finalised, the judge or judicial assistants fill in a form which contains the necessary data to register the decision in the platform. Even if it requires a lot of manual work, it authorises valuable links.*

*There is a specialised search engine for non-material damages case law. This platform offers a specific tool for the public to negotiate effectively with the insurance companies in order to lower the number of litigious cases with insurances coming to courts. The case law for non-pecuniary corporal damages is published with a special pedagogical distribution (by human body parts).*

Concerning communication with the media: The Supreme Court wishes to train judges on communication with the media. Currently, the public relations office is establishing a network of correspondents in each court.

A new law has recently allowed cameras in court premises and hearings and also during the hearing itself. Direct transmission of hearings is still forbidden and the introduction of a camera in a court building is still submitted to a necessary prior authorisation.

The Supreme Court believes that too much media involvement during the hearings can hinder the organisation of the courts and above all slander and humiliation techniques can be used by more organised or wealthy parties.

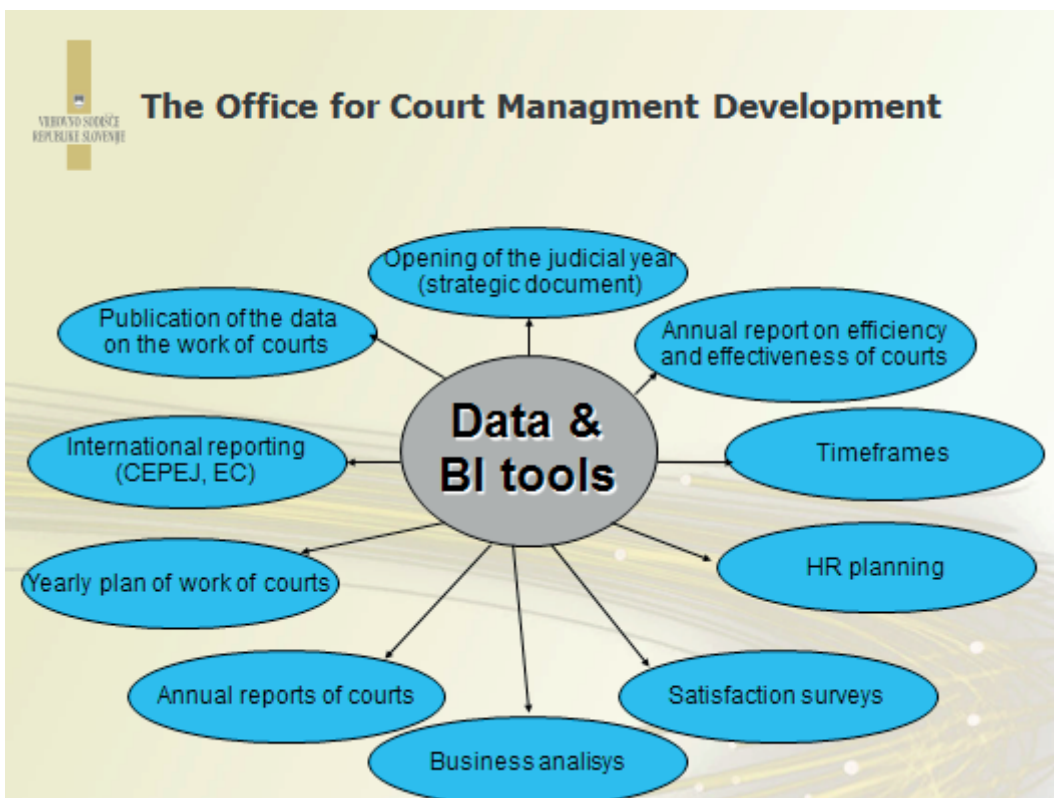
### *Coffee break*

#### **– Court statistics and data analysis by Mr Tine Stegovec, Judicial Adviser, Office for Court Management Development at the Supreme Court**

In Slovenia, the term “court statistics” is officially used for the MoJ’s data. It is used in this presentation as data on the activities on the court collected by the Supreme Court. Nevertheless, the MoJ works with the data collected by the SC.

The Office for Court Management Development of the Supreme Court was established in 2005 aiming at improving the management of the courts and the efficiency and effectiveness of business processes. Its **main tasks** are to encourage good practices, analyse the work of the courts and prepare reports to support management decisions, deal with international reporting (CEPEJ – EU) and assist at preparing HR plans.

With the changing of the tasks of the court management, and supported by the **data warehouse project launched in 2008** and the digitalisation of case registers, the tasks of the Office have evolved significantly.



**The data warehouse project:** since 2008, thanks to this project the data is collected :

- electronically (extracted from informatised case register systems)
- centrally (central data warehouse at the Supreme Court)
- automatically
- the information is updated weekly.

Thanks to the data warehouse, there is more data available of better quality and reliability (Clearance rate, Disposition time, Age of pending cases, Efficiency rate, judge performance, Personnel productivity, etc.). There is a variety of possible inquiries allowing producing reports on demand. IT tools allow a better visualisation of the activity of the courts.

*Thanks to this data warehouse new management tools has been developed: President's dashboards. These dashboards represent a new, integrated approach to court management by combining business-intelligence technology and managerial know-how.*

In 2011, **five dashboards named President's Performance Dashboards** were developed as data visualisation tools. Each dashboard is a visual display of the most important information on the work of the court, day to day management :

- HR,
- Solved cases,
- Backlogs,
- Efficiency,
- Types of case solution (whether the procedure was stopped, administrative decision or decision on the merits...).

Concerning the monitoring of the work of the courts, the content of the opening of the court year reports of 2014 and 2017 and of the priority areas, show a clear shift from productivity to quality standards.

The data warehouse allows customised reports throughout the procedure. The president can know how long it takes for each phase of the procedure and may see exactly where the problem lies. It is also possible to select the information to a precise case and judge.

*The court presidents receive monthly report about each area of work concerning each court from the IT system, including reports about appeals and their results.*

The Office also provides data on the work of the courts which is published on the Supreme Court website. For the Supreme Court, "the increase in transparency allows more accurate information to the general public and helps improving the public confidence in the judicial system".

#### **- Priorities and activities of the Supreme Court by Mr Jaša Vrabec, Head of the Office for Court Management Development at the Supreme Court**

The Supreme Court produces multiple publications and reports such as :

- The Opening of the judicial year. This publication gives a brief overview of the work of the courts, the priorities of the past year and the priorities of the coming year.

If in 2014, only 1 out of 5 priorities concerned quality, in 2015 and 2016, quality standards are predominant. In 2017, the **5 priorities areas are quality of judges, quality of procedure and timeliness, quality for the justice users, strengthening the trust in courts and criminal justice**.

- Quality of judges: a **Guidebook for new judges** was written by court officers so as to assist them with the practical work so as to improve their judicial skills and the quality of judicial decisions.
- Quality of procedures and timeliness: Judicial staff needs to be better trained, case law needs to be settled and harmonised and published even though case law is not formally binding to the lower courts.
- Quality for justice users: the focus is put on **procedural justice** and on the perception of the user that he/she was treated with dignity and respect, that the procedure was fair and impartial, that

he/she had the opportunity to express his/her side of the story. For that purpose, **transparency on the work of the courts** has been improved by publishing more information on the Supreme court's website - **entering court buildings and court rooms/searching for information from the court staff is eased** thanks to computerisation (screens in the lobbies of the court houses with the distribution of the hearings of the day and court rooms) and publishing of specific information for specific users (hearing impaired, children...). The next goal is to learn and to draw from the Anglo-Saxon experiences concerning assistance to witnesses.

- Strengthening trust in courts among judges and employees, among the general public and legal professionals. Indeed, Slovenians go to court for civil disputes more than any other Europeans. They also have the worst opinion of their Justice system.
  - The *Yearly report on the efficiency and effectiveness of all courts*: This report publishes court statistics, human resources, IT issues, financial issues, information and data from the legal environment, from institutions that influence the Justice system.
  - The Supreme Court also produces a *Yearly report* containing court statistics, yearly plans, efficiency and cost per case.
  - *Satisfaction surveys* were led twice in Slovenia in 2013 and 2015 among the general public, the court users, the legal professionals and the court staff. The survey reveals that the general public opinion of their justice system is the lowest, followed by legal professionals and that the court users have the best opinion.

As a conclusion, the Supreme Court is focused on proposing a service designed system with user-centric developments.

CQFD Project  
Ljubljana, JULY 5-6-7, 2017  
MINUTES – DISTRICT COURT of KOPER and LOCAL COURT of Piran  
July 6<sup>th</sup>

The Slovenian representatives of the CQFD Project Mr Jaša VRABEC and Mr Tine STEGOVEC accompanied their foreign partners to the District court of Koper and were welcomed by Ms Kristina BOŠNJAK, Head of the Legal Aid Office in Koper District Court.

All speakers having a sufficient level of English, no interpretation was necessary.

**– Introduction of the court district, court management (timeframes) by Ms Darja Srabotič, Higher judge, President of the District Court in Koper**

The District court of Koper has jurisdiction over the whole region and over 5 local courts (Koper, Piran, Postojna, Sežana, Ilirska Bistrica).

The president of the district court has a hierarchical power over the presidents of the local courts as these are local organisational units of the district court. The President of the district court also appoints the Director of the district court for 5 years to deal independently with administrative (technical, material and financial) operations. District and local courts are both first instance courts and their jurisdiction is divided according to the subject of the trial:

Local courts organisation :

- Civil division dealing with property- law related disputes when the value of dispute does not exceed 20.000 EUR, disputes on trespassing, easement, real estate encumbrance, disputes on lease or tenancy relations, non-litigious disputes, inheritance related matters;
- Enforcement of civil judgements division;
- Land register department;
- Criminal division.

Cases are heard by a single judge.

District courts organisation :

- Civil division dealing with property-law related disputes when the value of dispute exceeds 20.000 EUR, disputes arising from family relations, non litigious disputes;
- Commercial division dealing with commercial/ business disputes, disputes arising from bankruptcy proceeding (compulsory settlement, bankruptcy, termination), companies registry, maritime Law disputes- exclusive jurisdiction;
- Criminal and investigating division;
- Division for organised crime.

And also departments :

- Mediation (alternative dispute resolution);
- Legal Aid;
- Human resources;
- IT;
- Accounting and Finance.

Cases are heard by a single judge or two types of panels (panel (1 judge + 2 lay judges), panel (2 judges + 3 lay judges for criminal offences punishable by 15 years or more of imprisonment)).

Court management, monitoring of the courts: all court presidents (local and district) must **adopt a programme for resolving the backlog** if the criteria, set by law (concerning incoming and unresolved cases) is met. The Supreme Court checks the criteria and ask court for the corresponding plan or explanation.

This report is different from the **annual programme** that the courts must produce each year on the activity of the court.

The **monitoring of the activity of the local courts by the district court president is usually done every six months.**

*Koper is an example of how effective leadership can be to redress the critical situation of a district and improve the effectiveness and quality of the judicial activity. A strict monitoring led to targeted solutions as the employment of more judicial assistants, the externalisation of files (some files were sent to other courts) and modification of work habits. The region was also reorganised with better cooperation between local and district courts and the establishment of divisions to unify judges on certain types of cases to exchange good practices.*

Also, to further improve the time-management of cases, in 2016 the Slovenian Supreme Court in accordance with the MoJ has adopted :

**Timeframes:** According to article **60.c of Courts Act:** The Supreme Court adopts criteria for the quality of work each year for the next and determines :

- expected length for typical procedural acts, and
- expected length for solving all types of cases and for all types of courts.
- It is also a **useful managerial tool** helping court leaders in assessing and managing caseload.

These timeframes help to provide for, especially for the lawyers and the public, an expected length for solving cases or different stages of proceedings in courts and also a right to start and finish cases in a reasonable time. They should not, however, be considered as a rule governing individual cases or creating rights for individual litigants.

The criteria to set time standards took into account the case law of the European court of HR: for **normal cases**, the total duration of up to 24 months is generally regarded as reasonable; for **priority cases** it is less than 24 months and for **complex cases**, the total duration could be longer than 24 months and rarely more than 5 years, **anyway the total duration must never exceed 8 years (in all instances).**

To determine time standards, the courts of first instance have been classified according to the average duration of proceedings in **3 standards (A, B and C)**. The standards have been calculated based on data of duration of proceedings for each group of courts for the last 12 months for 50% of cases, 75% of cases and 90% of cases. The fastest courts are determined “A”, the slower “B” and the slowest courts “C”. Higher courts have 2 time standards (A and B) and the Supreme Court has only one time standard.

The standards can be used for the total duration of proceedings or for stages of proceedings. The time standards allow **classifying courts according to their performance.**

– **Free legal aid and court fees exemptions by Kristina Bošnjak, Head of Free Legal Aid Office at the District Court in Koper**

**District court departments are legal aid authorities.** All judicial officials of the legal aid offices are lawyers. Each district departments have jurisdiction over legal aid requests of the applicants who have residence in the district region for cases in the relevant district court, labour and social courts, the relevant administrative court, constitutional actions, petitions for assessment of constitutionality and lawfulness, disputes before international courts, and out-of-court settlement of disputes.

Conditions to grant legal aid :

- **Financial condition (subjective):** study of the financial position of the applicants and the financial position of their families. Position deemed at risk, if the **monthly personal income or personal family income does not exceed a monthly minimum value or property value.**

In certain cases a person may **receive legal aid regardless of his/her financial situation** (for health reasons of the applicant or family member, when a family member suffers from physical or mental disorders, due to extraordinary financial obligations (e.g. earthquake, floods...)).

- **2 objective conditions:** article 24 of the Legal Aid Act imposes that the case should not be clearly unreasonable, should be likely to succeed. The matter is important for the applicant's personal and socioeconomic status or the expected outcome of the matter is of vital importance for the applicant or applicant's family.

Procedure: the applicant must use a prescribed form, which can be obtained free of charge in **courts** (legal aid departments), **bookshops or internet**. The application must be supported by documents proving that the applicant meets the grant criteria; the legal aid department can also control or obtain supplementary information for which public records are not kept.

*The application can be filed only in writing, in person, in courts or by post.*

*Employees in courts can help fill out the form and point out the deficiencies and complete it if necessary. A partnership has been signed, in March 2017, with the European Law Faculty at Nova Gorica. Students work with the legal aid services to assist clients.*

*All necessary information and instructions can also be found on a specific website.*

Granting of legal aid: The decision on granting legal aid is taken by the **president of the district court** or the **president of the specialised court in the first instance** after the technical and administrative tasks relating to the approval of legal aid have been carried out by the Legal Aid Professional Service, organised by each of the 11 district courts.

Providers of legal aid are lawyers, legal aid providers from the Bar Association. Regional assemblies of the Bar keep lists of legal aid providers among their members.

Providers of legal aid are paid from funds allocated from the State budget. According to the Bar Act, the lawyer receives half of the payment that he would otherwise have received if he had been chosen freely by the party.

*Also, the Bar Association organises once in a year a “pro bono legal aid day”. People who did not fulfill the financial and substantial conditions set by the legal aid act, can get free legal advice or legal opinions.*

Repayment of funds arising from legal aid : The applicant can be obliged to return received legal aid and cover all or part of the costs from which he/she has been exempted :

- if the applicant was successful in the proceeding and awarded income or property by the court. The difference between this sum and the legal aid costs will be pay back by the applicant.
- If the applicant was not awarded any income or property but his/her material position, within a

year after the decision changes to the extent that he or she is capable of paying back, entirely or partially legal aid costs.

Concerning court fees :

- **In civil proceedings**, as already mentioned, court fees are usually paid at the beginning of the proceeding when the application has been filed. In some cases, the fees are paid when the court hands down a decision (e.g. social matter disputes before first instance courts, land register proceedings, proceedings concerning first instance decisions on indemnities). Also, the party who suggests an examination of the evidence (e.g. by an expert or witness), or the use of the service of a translator or interpreter must pay these costs in advance.
- In criminal proceedings, court fees and other costs are usually paid after the court has made a final decision which is not subject to appeal or after the court has subsequently issued a special order on the costs of the proceedings which is not subject to appeal.
- **Exemption, decision or provisional payment condition:** The decision to exempt from paying fees is adopted by the judge in the proceeding or court clerks. The applicant who fulfils the financial and substantial conditions to obtain Free Legal Aid shall be exempted from paying fees.

- **Mediation by Petra Leskovic Potočnik, District judge, Head of the Civil department, Head of the Alternative Dispute Resolution Office at the District Court in Koper**

Slovenian District courts have ADR departments. These departments were established by the mediation in Civil and Commercial matters Act of 2008 transposing the European Directive 2008/ 52/ EC. It was clarified by the Act on Alternative Dispute Resolution in Judicial matters in 2009 and 2010.

In the district court of Koper, a mediation programme is annexed to the yearly programme of the court. The District court has established a list of 33 liberal mediators selected through a call for tender. They are given initial and further training by the Judicial training centre of the ministry of Justice. The president and director of the District court monitor the execution of the programme, grant legal aid and reimbursement of costs.

The mediation programme is funded by the courts and by the EU. For the parties, family mediation is free of charge, for civil disputes, the three first hours are free of charge and mediation in commercial disputes is financed by the parties.

Cases are referred to mediation by the parties' proposal or by the court's decision.

If the mediation is decided by a court's decision, the parties have the right to oppose the decision

*Except if the Republic of Slovenia is a party or if the parties have received legal aid.*

If a mediation process is launched, the **case is suspended for 3 months** and can be suspended longer for justified reasons. A successful mediation leads to an enforceable court settlement immediately after the mediation. Otherwise, the parties must go to a main hearing.

Concerning statistics, each ADR department is given relevant data concerning the mediation activity in the district.



– **Functioning of the District Court in Koper: offices and case registers**

**Visit of the court lead by Darja Srabotič, case registers staff**

Visit of the largest court room of the Koper district court: technical equipment has been installed as videoconference equipment for out of court testimonies. Also, the hearings are recorded for transcriptions.

Visit of the bankruptcy office: Bankruptcy is the most electronically developed procedure, for companies as well as for personal bankruptcies. The whole process is computerised. The website is accessible by the public and accessible in English version. Certain personal bankruptcies are not published and others may be anonymised. Bankruptcy decisions are taken by the judicial assistants of the office.

The office is also responsible for keeping the national business registry. Thus everyone has access to the application.

Visit of the land registry: land registry is the responsibility of the judiciary. Recently, all the appeals concerning land registry have been centralised at the Koper Higher Court which ensures specialisation of judges and court staff and uniformity of case-law.

– **Functioning of the Local Court in Piran and the specificity of bilingualism by Nataša Tomazini Tonejc, Local judge, President of the Local Court in Piran**

Article 11 of the Slovenian Constitution gives special rights to members of minority governing communities. As such every public administration including the justice system must ensure bilingual proceedings. In Piran local court, legal staff has to be able to work in Italian and pass specific language exams and the proceedings have to be led in Italian if the parties ask for it.

There are 3 possibilities, an only Slovenian proceeding/only Italian/both languages.

In practice, there has been no request to lead the proceedings in English for several years, because even the Italian speaking parties usually engage lawyers (speaking Slovenian).

***WORKING MEETING of the CQFD Project team members: Exchange of views on the Quality of Justice Scoreboard (objectives, instruments, standards and indicators on quality of Justice)***

CQFD Project  
Ljubljana, JULY 5-6-7, 2017  
MINUTES – WORKING MEETING - SUPREME COURT of the Republic of Slovenia  
July 7<sup>th</sup>

– **Presentation of the draft presentations of the final conference by the moderators of each session**

Work in groups of moderators of the final conference sessions and restitution (see the Conference’s programme).

Deadline for inputs to the presentations: 31<sup>st</sup> of July.

– Presentation of the draft contributions to the handbook

Intention papers (national and local perspectives, implementation of CQFD tools and conclusions at a national and local level), and contributions to the handbook: deadline, 21<sup>st</sup> of July.

– Exchange of views on the Quality of Justice Scoreboard (objectives, instruments, standards and indicators on quality of Justice) (part 2)

## ANNEXE 4 – Questionnaire prospectif sur les perspectives du projet au niveau national et local

### Disseminating CQFD tools and the conclusions at a national and local level

How tools and conclusions of the CQFD project will be used and disseminate at a national level?

- Do you plan to develop national strategies on quality of justice? Or to include quality of justice in existing strategies on performance and quality of justice, or in the general framework on quality of public services?
- How will you include the quality standards and indicators identified during the project to your national framework on evaluation of justice?
- How do you plan to develop the assessment of quality of justice at a national level? Will you develop perception surveys? Will you include objective indicators in annual reports, in reporting before the Parliament, other? Will you include those indicators and standards to your national Justice Scoreboard?
- How will you disseminate the results of the CQFD project at a national level? Will you have a specific communication on the results of the CQFD project at a national level (for ex.: press release, concept paper to officials in the ministry of justice, or at a local level, others...)? Who will be the target of such a communication (general public, head of courts, governmental officials etc.)?
- Will you include modules on quality justice in existing training sessions at a national level?
- Will you put in place any specific experience from partner countries?

How CQFD tools and conclusions will be used at a local level, in individual courts?

- Will you disseminate the results of the CQFD project to individual courts (head of courts, judges, and court's staff in charge of collecting data on the activity of the courts)?
- Will you have a specific communication towards the judges from your court and/or other courts?
- Will you put in place specific trainings and awareness raising workshops on quality of justice in your court?
- Will you implement any specific experience from partner countries? Which practice?
- Will heads of courts be supported and encouraged to implement quality management standards and tools? What kind of support would most useful?
- Do you plan to have focus groups with court-users and stakeholders at a local level to have their feedback on the quality of justice? If so, what could be the composition of those focus groups?

How the CQFD tools and conclusions would be used in international cooperation (bilateral, cooperation with CEPEJ, European Commission)?





