

MINISTERE DE LA JUSTICE

SERVICE DES AFFAIRES EUROPEENNES ET
INTERNATIONALES

SOUS-DIRECTION DE LA STATISTIQUE, DES ETUDES E
DOCUMENTATION

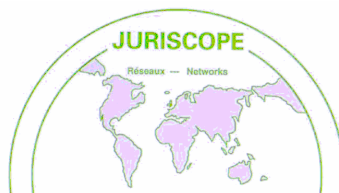
PARIS

Accès au droit et à la justice

Japon

Mai 2005

Zhuang HAN



JURISCOPE

SOMMAIRE

Introduction.....	4
I. La réforme du fonctionnement de la justice	7
A. La réforme du règlement des litiges civils.....	9
1. La nouvelle répartition des compétences des tribunaux.....	9
a) L'élargissement des compétences du tribunal sommaire.....	9
b) La rationalisation des relations entre les tribunaux des affaires familiales et les tribunaux de districts.....	10
2. Les modes alternatifs de règlement de conflits	12
a) La conciliation et la médiation.....	12
b) L'arbitrage	14
B. La réforme de la procédure pénale.....	16
1. La protection des suspects en garde à vue ou en détention provisoire.....	16
2. La participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale.....	17
a. La Commission de surveillance du ministère public.....	17
b. Le jury de jugement.....	18
II. Le rôle des professionnels dans l'accès au droit et à la justice des citoyens	19
A. La réforme des professionnels du droit.....	20
1. L'augmentation du nombre des avocats	20
2. L'élargissement de l'activité des avocats	21
3. L'ouverture du monopole des avocats aux juristes spécialistes.....	23
B. L'aide juridictionnelle.....	24
1. La Fondation d'aide juridictionnelle du Japon (FAJJ).....	24
2. Les conditions d'accès à l'aide juridictionnelle	26
3. Les modalités de l'aide juridictionnelle	27
4. La procédure décisionnelle de la FAJJ.....	28
Conclusion : bilan et perspective.....	28

L'accès au droit et à la justice au Japon

Introduction

Historiquement, la sociologie du droit japonaise a été fortement influencée par la pensée de Confucius et les religions dans lesquels le droit n'a qu'une place secondaire. Le confucianisme a conçu un système de gouvernance à deux niveaux : le niveau « supérieur » est de la sphère des rites qui sont des règles d'ordre moral dont le non-respect n'est pas passible de sanction juridique mais seulement sociale ; le niveau « inférieur » régi par règles de droit dont l'application est assurée par l'Etat et réservée aux individus qui ont troublé l'harmonie sociale en transgressant les règles rituelles¹. Dans ce système, le recours à la justice pour résoudre un litige privé est sinon répréhensible du moins choquant pour la communauté. Aussi la population a-elle été réticente à recourir à la justice d'autant que les autorités ont fait preuve d'un laxisme qui a découragé les tentatives dans ce sens.

La défaite de la Seconde Guerre mondiale a bouleversé la société traditionnelle japonaise ; le progrès technologique a également contribué à changer le regard de la population sur la justice. L'augmentation constante des procès civils et commerciaux indique une véritable judiciarisation des rapports sociaux. Toutefois, la réaction des pouvoirs publics tardait à se mettre en œuvre. Il a fallu un événement majeur pour qu'il y ait une prise de conscience ; ce sera la crise économique qui a frappé le Japon au début des années 1990. Pour la première fois depuis 1945, le Japon a dû faire face à une situation plus que difficile. Cette crise a fait surgir tous les problèmes sociaux jusqu'alors latents. On parle d'une crise « globale » qui remet en cause le modèle de développement japonais qui faisait envie au monde entier². Selon l'ancien Premier ministre japonais M. Obuchi³, « le Japon se trouve aujourd'hui à un grand tournant dans un environnement national et international extrêmement

¹ Chapitre II (3) 19 des « Entretiens de Confucius » : « Le Maître dit : Si le prince conduit le peuple au moyen des lois et le retient dans l'unité au moyen des châtiments, le peuple s'abstient de mal faire, mais il ne connaît aucune honte. Si le prince dirige le peuple par la Vertu et fait régner l'union grâce aux rites, le peuple a honte de mal faire, et devient vertueux. ».

² Jean-Marie BOUISSOU, *Quand les sumos apprennent à danser : la fin du modèle japonais*, Editions Fayard, 2003, p.17.

³ Premier ministre japonais entre 1998 et 2000.

grave »⁴. L'orgueil du pays du soleil levant est atteint ; « le regard de la société internationale sur notre pays pourra devenir bien plus sombre »⁵. Pour sortir de la crise, les autorités japonaises sont décidées à une grande réforme institutionnelle.

L'administration japonaise, considérée par l'opinion publique comme la principale responsable de la crise, a fait l'objet de vives critiques. Elle qui s'est révélée un outil efficace au moment de la reconstruction d'après-guerre et de la formidable croissance économique qui s'en est suivie, est la seule institution à avoir échappé au bouleversement de l'après-guerre. Son organisation et son mode de fonctionnement n'ont donc guère évolué depuis l'ère Meiji. Cet héritage ancien explique certains de ses travers et met en évidence son archaïsme par rapport à société japonaise, elle, en pleine mutation. L'administration est accusée de centralisation excessive, de collusion avec les élites politiques du parti gouvernemental et les milieux d'affaires, de manque de transparence et de concurrence stérile entre les différents ministères, de rigidités multiples...⁶

Le cas du Japon n'est pas unique pour autant. D'autres pays tels que le Royaume-Uni ont connu la même situation mais la plupart sont parvenus à abolir des pratiques anciennes qui bloquaient leur croissance. Le cadre institutionnel du Japon étant particulièrement rigide, seule une action volontariste des pouvoirs publics pourrait le modifier⁷.

Quant à la justice, beaucoup la considère comme une institution peu accessible et lente⁸. Il faut dire que le système judiciaire est archaïque qui ne peut plus faire face au fort accroissement des litiges, notamment des litiges « civils » qui regroupent les affaires civiles, commerciales et administratives. En 50 ans, ils ont été multipliés par dix. La « judiciarisation » des rapports sociaux a gagné le Japon, entraînant la surcharge des tribunaux. Le temps nécessaire pour le règlement d'un litige augmente sans cesse. En 1999, à la veille de la réforme, la durée moyenne des procédures civiles en première instance devant

⁴ Allocution lors de la première réunion du CRSJ tenue le 27 juillet 1999.

⁵ Commission pour la réforme du système judiciaire, *Recommandations de la Commission pour la réforme du système judiciaire – pour un système judiciaire au soutien du Japon au 21^e siècle*, 12 juin 2001.

⁶ Rapport du Sénat français N°348 du 31 mai 2001.

⁷ Akira Kawamoto, Direction des échanges, « Relancer la réforme japonaise », *Observateur de l'OCDE*, N°octobre 1999, p.5.

⁸ Commission pour la réforme du système judiciaire, *Avis sur les problèmes de la réforme judiciaire*, 21 décembre 1999.

les tribunaux de district était de 9,2 mois pour les affaires simples et de 20,5 mois pour les affaires complexes (avec examen des preuves, audition de témoins, etc)⁹. Dans le même temps, le manque de professionnels du droit se faisait cruellement sentir.

C'est dans ce contexte de contestation que le processus de réforme au Japon a été relancé en 1996 par le gouvernement de l'époque. Pour ce qui concerne le système judiciaire, la Commission pour la réforme du système judiciaire (CRSJ) a été créée par la loi N°68 du 9 juin 1999. Sa mission a été de « clarifier le rôle à jouer par la justice dans la société japonaise du 21^{ème} siècle, d'examiner les mesures fondamentales nécessaires concernant la réalisation d'un système judiciaire plus facile à utiliser par le peuple, la participation des citoyens dans le fonctionnement de la justice, le rôle des professionnels du droit ainsi que l'élargissement de leurs compétences, l'amélioration des infrastructures du système judiciaire »¹⁰.

Pendant les deux années qui ont suivi sa création, la CRSJ a tenu une soixantaine de réunions et mené de nombreuses enquêtes sur le terrain. Le 12 juin 2001, la CRSJ a remis au Cabinet (gouvernement) son rapport¹¹ qui contient une série de recommandations ayant pour objectif de transformer la société avec un gouvernement omniprésent en une société dans laquelle la liberté individuelle triomphera et l'autorisation et contrôle préalables seront assouplis ou remplacés par des dispositions juridiques destinées à sanctionner les comportements répréhensibles. Ces recommandations visent à introduire dans la vie de chaque citoyen l'esprit de l'état de droit resté jusqu'alors un principe lointain pour le peuple ; on peut sans exagération les qualifier de « historiques ».

Le 16 novembre 2001, la *Diète* (Parlement) a voté la Loi relative à la promotion de la réforme du système judiciaire marquant ainsi le lancement officiel de la réforme du système judiciaire. Selon son calendrier, la réforme devait être entièrement réalisée en automne 2004. Actuellement, la plupart des recommandations ont été adoptées par le législateur et le gouvernement.

L'objectif de la réforme du système judiciaire a été d'améliorer l'accès au droit et à la

⁹ Article 2 de la loi No.68 du 9 juin 1999.

¹⁰ Article 2 de la loi No.68 du 9 juin 1999.

¹¹ Rapport intitulé « Recommandations de la Commission pour la réforme du système judiciaire – pour un système judiciaire au soutien du Japon au 21^e siècle ».

justice pour l'ensemble des citoyens. Une première série de mesures tend à réformer le fonctionnement de la justice civile et pénale afin d'accélérer les règlements de litiges et de mieux protéger les droits individuels (I). Par ailleurs, les professionnels du droit (avocats et juristes spécialistes) sont appelés à jouer un rôle plus important pour faire valoir les droits légitimes des citoyens, quelles que soient leurs ressources (II).

I. La réforme du fonctionnement de la justice

Le régime juridique japonais d'aujourd'hui doit ses fondations à la Restauration de Meiji de 1868 sous le règne de l'Empereur Mitsuhiro. Cette réforme fondamentale mit fin à l'ère des *shôguns* (seigneurs de la guerre) et marqua le début de la modernisation de la société japonaise.

En 1889, le Japon adopta la première constitution qui consacra le système de la monarchie constitutionnelle. Selon cette constitution, l'Empereur était souverain et les actes du gouvernement étaient soumis à son contrôle. Deux systèmes étrangers allaient imprégner la formation du droit japonais de cette époque : le droit français et le droit allemand. En 1890, le code civil japonais fut rédigé par Boissonade sur le modèle du code civil napoléonien, mais il suscita une vive résistance. Un nouveau code fut adopté en 1898 sur le modèle allemand, reconnu comme plus proche de la mentalité japonaise. Le droit des biens a été inspiré par le code civil allemand, mais a également subi l'influence des codes civils français et suisse. Aucune modification substantielle du code civil n'a eu lieu depuis, à l'exception du droit de la famille, réformé conformément à la nouvelle Constitution de 1947. En 1890, le code de procédure civile a été adopté, inspiré du code de procédure allemand et a connu deux grandes réformes en 1926 et 1996. Le code pénal de 1880 a pris pour modèle le code pénal français, puis a été réformé en 1907 sous l'influence du code allemand. Le code de procédure pénale a été promulgué en 1922, toujours inspiré par le code allemand ; il a été entièrement réformé conformément à la Constitution de 1948.

En 1945, le Japon a perdu la guerre et s'est trouvé sous occupation américaine. A compter de cette date, le droit japonais va être davantage influencé par la *common law*. Une nouvelle constitution a été adoptée le 3 novembre 1946 ; elle a instauré un régime démocratique tout en conservant la monarchie impériale. Elle a consacré le principe de la

souveraineté nationale et la séparation des pouvoirs¹² ; elle garantit les droits fondamentaux de l'homme. Cette constitution est toujours en vigueur.

Les influences anglo-saxonnes sur le droit japonais ont conduit à la disparition des juridictions administratives. Il n'existe plus que cinq types de tribunaux : la Cour suprême, les cours d'appel, les tribunaux de districts, les tribunaux des affaires familiales et les tribunaux sommaires.

Le tribunal de district est la juridiction de droit commun (l'équivalent du TGI en droit français). Situé dans la capitale des préfectures, il connaît en premier ressort de la plupart des affaires civiles et pénales. Les décisions sont rendues par un juge unique, à l'exception de certaines affaires civiles ou administratives et des infractions pénales passibles d'un emprisonnement d'une période minimum d'un an qui sont soumises à une formation collégiale.

Les infractions de faible gravité ou les litiges civils mineurs sont tranchés par le tribunal sommaire (tribunal de première instance) tandis que le tribunal des affaires familiales statue sur les litiges familiaux liés aux divorces, aux successions, au statut personnel et à la délinquance juvénile, etc. Ces deux juridictions statuent à juge unique.

Les jugements rendus par le tribunal de district, le tribunal sommaire et le tribunal des affaires familiales peuvent faire l'objet d'appel devant la cour d'appel et être jugées par une formation collégiale composée de trois juges. L'arrêt d'une cour d'appel peut lui-même faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant la Cour suprême qui statuera en « petite audience » (formation de cinq magistrats) pour les affaires ordinaires, ou en « grande audience » (assemblée plénière) si les affaires concernent des questions constitutionnelles¹³.

La réforme de 2001 a visé essentiellement le fonctionnement de la justice civile et pénale. Pour ce qui concerne la procédure civile, le but était d'accélérer les règlements de litige par une meilleure répartition des compétences entre les tribunaux et le renforcement des

¹² Le pouvoir législatif est dévolu à la *Diète* composée de la Chambre des Représentants et de la Chambre des Conseillers ; le pouvoir judiciaire à la Cour Suprême et aux tribunaux inférieurs ; l'exécutif au Cabinet qui est solidairement responsable devant la *Diète*. Le Cabinet est présidé par le Premier Ministre choisi parmi les membres de la *Diète*.

¹³ Secrétariat de la Commission pour la réforme du système judiciaire, *Le système judiciaire japonais*, juillet 1999.

modes alternatifs de règlement des conflits (A). Quant à la réforme de la procédure pénale, elle devait répondre à deux objectifs : la protection des droits des suspects incarcérés et la participation populaire dans le fonctionnement de la justice pénale (B).

A. La réforme du règlement des litiges civils

L'objectif principal de la réforme de la justice civile est d'accélérer les procédures. Pour réduire de moitié la durée de ces dernières, ce qu'a suggéré la Commission pour la réforme du système judiciaire, les autorités misent sur une meilleure répartition des compétences entre les tribunaux (1). L'autre mesure consiste à encourager les protagonistes à soumettre leurs litiges à des modes alternatifs de règlement des conflits (2).

1. La nouvelle répartition des compétences des tribunaux

L'accès à la justice civile a été rendu difficile par la lenteur des procédures. Rappelons que la durée moyenne devant les tribunaux de district était de 9,2 mois pour les affaires simples et de 20,5 mois pour les affaires plus complexes. Cela est devenu dissuasif pour le justiciable.

La solution pour accélérer les procédures civiles consiste à réviser la répartition des compétences entre les trois juridictions du premier degré, à savoir le tribunal de district, le tribunal sommaire et le tribunal des affaires familiales. L'idée est d'accroître la compétence des tribunaux spécialisés (tribunaux sommaires, tribunaux des affaires familiales) pour soulager les tribunaux de district.

a) L'élargissement des compétences du tribunal sommaire

Le tribunal sommaire est la juridiction de première instance spécialisée dans le traitement des « litiges mineurs ». C'est la raison pour laquelle la procédure devant cette juridiction est plus rapide que devant le tribunal de district. Par ailleurs, la « procédure simplifiée » réservée aux petites réclamations permet de régler ces dernières dans un très court

délai (le jugement peut être rendu le lendemain de l'audience). Le transfert de compétences vers le tribunal sommaire devrait donc permettre d'accélérer le règlement des litiges et de désengorger le tribunal de district. Il faut également savoir que le transfert de compétences a pour effet de rapprocher la population de la justice, puisque cette juridiction est présente dans 438 villes contre 47 seulement pour les tribunaux de district.

Le critère de répartition des affaires entre le tribunal sommaire et le tribunal de district est essentiellement constitué par l'importance de l'enjeu financier du litige. En vertu de la loi sur les tribunaux modifiée en 1982, étaient des « petits litiges » relevant des compétences du tribunal sommaire ceux dont le montant était inférieur à 900 000 yens, soit environ 6 500 euros. Pouvaient être réglés par une procédure simplifiée les litiges dont le montant est inférieur à 300 000 yens (environ 2 150 euros). Ces plafonds fixés en 1982 n'avaient pas fait l'objet de modification jusqu'en 2004, alors que la situation économique du Japon avait fortement évolué pendant cette période. L'érosion monétaire avait eu notamment pour conséquence un transfert de charges vers le tribunal de district.

Sur la recommandation de la Commission pour la réforme du système judiciaire, la *Diète* a amendé la loi sur les tribunaux le 10 décembre 2004. En vertu de l'article 33 de ce texte, la compétence du tribunal sommaire a été élargie aux litiges dont le montant est inférieur à 1 000 000 de yens (au lieu de 900 000 yens auparavant) et le plafond de compétence en matière de procédure simplifiée a été doublé, passant de 300 000 yens à 600 000 yens.

b) La rationalisation des relations entre les tribunaux des affaires familiales et les tribunaux de districts

La répartition des compétences entre les tribunaux de district et les tribunaux des affaires familiales nécessitait quelques rationalisations. Avant la réforme, le divorce était à la fois traité par le tribunal des affaires familiales et le tribunal de district. Rappelons que le droit japonais connaît trois types de divorce : le « divorce par consentement mutuel » qui se pratique à la mairie, le « divorce par médiation » qui s'organise devant le tribunal des affaires

familiales et le « divorce judiciaire » prononcé par le tribunal de district.

Il faut ajouter que le divorce judiciaire n'est possible qu'en cas d'échec du divorce par médiation. La médiation pouvait avoir deux issues : soit les époux parvenaient à un accord (un accord de réconciliation et dans ce cas il n'était plus question de divorce, ou un accord de divorce organisant les conséquences du divorce et la procédure prenait fin) ; soit la médiation échouait et dans ce cas les époux pouvaient saisir le tribunal de district. Ce dernier prononçait le divorce judiciaire ainsi que les modalités du partage de la communauté et la garde de l'enfant.

Lorsque les époux ne parvenaient pas à s'entendre, la procédure pouvait donc être très longue et éprouvante. Par ailleurs, une fois le divorce prononcé, le tribunal de district perdait toute compétence ; toute modification ultérieure des relations entre les ex-époux (révision de la pension alimentaire, changement de la garde des enfants, etc) revenait au tribunal des affaires familiales.

La Commission pour la réforme du système judiciaire a estimé que le tribunal des affaires familiales était mieux placé pour connaître des cas de divorce, car plus habitué à traiter les affaires familiales et donc plus compétent pour procéder au partage de la communauté, à l'attribution de la garde des enfants et à la fixation des pensions alimentaires. Par ailleurs, le tribunal des affaires familiales dispose d'enquêteurs sociaux (*probation officers*) qui sont des spécialistes ayant suivi des études supérieures telles que la psychologie, la pédagogie ou la sociologie. Leur rôle est de protéger les intérêts des mineurs et de mener des enquêtes dans le cadre des litiges familiaux. Leurs investigations facilitent considérablement le travail du tribunal. Or le tribunal de district ne bénéficie pas de leurs services¹⁴.

La recommandation de la Commission a été suivie par le législateur qui a voté le 16 juillet 2003 un amendement de la Loi sur les affaires personnelles. A partir du 1^{er} avril 2004, tous les litiges familiaux, y compris le divorce judiciaire, relèvent désormais de la compétence exclusive du tribunal des affaires familiales.

¹⁴ Commission pour la réforme du système judiciaire, *Recommandations de la Commission pour la réforme du système judiciaire – pour un système judiciaire au soutien du Japon au 21^e siècle*, 12 juin 2001.

2. Les modes alternatifs de règlement de conflits

Les modes amiables de règlement des conflits sont des pratiques ancestrales au Japon, dans la droite ligne du confucianisme et du bouddhisme qui privilégient l'harmonie sociale. Comme d'ailleurs dans le reste de l'Asie du sud-est, les règlements de conflits à l'amiable ont toujours été préférés aux règlements judiciaires. Le fait d'arriver à un compromis permet d'éviter la rupture fâcheuse des relations interpersonnelles entre les protagonistes appartenant à une même communauté. Sur la recommandation de la Commission pour la réforme du système judiciaire, le législateur japonais a dépoussiéré des vieilles lois sur la conciliation, la médiation et l'arbitrage afin de leur donner une nouvelle légitimité et vitalité.

a) La conciliation et la médiation

La conciliation et la médiation sont deux modes amiables de règlement des conflits très proches l'un de l'autre. D'un point de vue purement théorique, la médiation se distingue de la conciliation par l'intervention d'une tierce personne. Ceci étant dit, les deux modes de règlement des conflits amiables se confondent assez souvent, ce, aussi bien dans la pratique que dans les textes de loi.

Au Japon, la conciliation et la médiation étaient régies par deux vieux textes de loi : la loi du 9 juin 1951 relative à l'organisation de la conciliation civile et la loi du 6 décembre 1947 relative à l'organisation de la conciliation familiale.

Outre la conciliation extrajudiciaire qui n'est soumise à aucune formalité, le droit japonais connaît la conciliation judiciaire (*wakai*) : quelle que soit la juridiction saisie du litige (y compris la Cour suprême), les parties peuvent demander au juge une conciliation au début de la procédure. Les juges peuvent aussi inviter les parties à trouver un arrangement amiable avant de statuer sur le fond du litige qui les oppose. Si les parties parviennent à un accord, ce dernier est enregistré par le tribunal et a la même valeur qu'un jugement¹⁵. L'affaire est alors définitivement résolue et les parties ne peuvent faire appel qu'en cas de vices de procédure.

¹⁵ Article 136 du Code de procédure civile.

De fait, les cas d'annulation des transactions sont rares dans la mesure où la conciliation est menée par des juges professionnels.

Quant à la médiation, elle est souvent assurée par des organismes institutionnels tels que l'agence d'enquête sur les accidents maritimes, les services de médiation administratifs (ex. la Commission de coordination des litiges environnementaux, les centres de protection des consommateurs, l'office des brevets du Japon,), les centres de règlement de litiges en matière d'accidents de la route, les centres de médiation de la Fédération japonaise des barreaux etc. Ceci étant, la médiation la plus intéressante est la « médiation judiciaire » (*chôtei*) conduite par le tribunal.

Le *chôtei* (médiation judiciaire) est organisé par le Comité de conciliation du tribunal saisi du litige. Le Comité est composé d'un juge et de deux médiateurs inscrits sur la liste du tribunal. Les médiateurs sont choisis parmi les citoyens respectables de la communauté locale et nommés par la Cour suprême. Les séances de médiation sont à huis-clos, mais la présence des parties est obligatoire. Lorsque la médiation aboutit, un procès-verbal est établi et inscrit au registre du tribunal, ce qui lui donne les mêmes effets qu'un jugement. En cas d'échec de la médiation, l'affaire revient devant le tribunal compétent qui tranchera le litige par un jugement.

Au Japon, la médiation judiciaire préalable est obligatoire pour les litiges familiaux (devant le tribunal des affaires familiales) et des loyers (devant le tribunal sommaire). Le fait que la médiation s'effectue à huis clos la rend particulièrement attrayante dans les affaires familiales, car elle permet de préserver l'intimité des parties, particulièrement lorsque l'affaire est délicate (telle que la reconnaissance de paternité). Dans les successions, la médiation judiciaire permet de partager l'héritage entre frères et sœurs sans étaler au grand jour les problèmes de famille au risque de rompre leurs liens.

La médiation peut être également préférable dans mesure où les affaires familiales peuvent rarement être résolues une fois pour toutes. La souplesse de la médiation judiciaire permet aux protagonistes de revenir devant les médiateurs qui avaient déjà contribué au règlement de leurs anciens litiges (à moins que l'une des parties s'y oppose). Ces derniers connaissent l'histoire de la famille et l'intérêt des parties impliquées qui n'ont pas besoin

d'expliquer une fois de plus leur ancien litige compliqué et sources de conflits.

b) L'arbitrage

Au Japon, le recours à l'arbitrage est beaucoup moins fréquent par rapport aux deux modes alternatifs de règlement des conflits présentés ci-dessus. En réalité, la pratique de l'arbitrage a été essentiellement limitée à certains domaines spécifiques tels que le commerce international ou les travaux publics. Il faut souligner que la première loi régissant l'arbitrage datant du 21 avril 1890 limitait le recours à l'arbitrage à des cas expressément prévus par la loi¹⁶.

Il existe plusieurs organismes publics ou privés offrant le service d'arbitrage : la Commission de coordination des conflits environnementaux, la Commission de relations sociales, les comités de conflits de construction, le Centre d'information des consommateurs du Japon, l'Association d'arbitrage commercial du Japon, le *Japan Shipping Exchange Inc.*, le Centre du Japon pour le règlement des conflits en matière d'accidents de la circulation, l'Association japonaise en matière de conseil en crédits, etc... En outre, les centres d'arbitrage gérés par les barreaux et les centres d'arbitrage pour la propriété industrielle, établis conjointement par la fédération des barreaux du Japon et l'association de conseils en brevets du Japon, offrent également les services d'arbitrage.

Pendant plus d'un siècle, les autorités ont manifesté peu d'intérêt pour ce mode de règlement des conflits et la loi de 1890 était restée inchangée jusqu'en 2003. Inutile de dire que nombre de ses dispositions sont devenues obsolètes. C'est la raison pour laquelle la Commission pour la réforme du système judiciaire a insisté sur la nécessité de moderniser le système d'arbitrage afin d'établir un cadre juridique général propre et de favoriser l'utilisation de ce mode de règlement des conflits, notamment dans les domaines technologiques.

La nouvelle loi sur l'arbitrage a été votée par la *Diète* le 1^{er} mars 2003. Elle a été largement inspirée par la loi modèle de la CNUDCI sur l'arbitrage en commerce international.

¹⁶ Article 786 de la Loi sur les procédures de notification et d'arbitrage du 21 avril 1890.

Par rapport au texte de 1890, la nouvelle loi a élargi le champ d'application de l'arbitrage à tous les litiges civils et commerciaux pouvant être résolus à l'amiable entre les parties, à l'exception toutefois du divorce et de la séparation entre époux (article 13 (1) de la nouvelle loi).

La nouvelle loi a en outre comblé le vide de l'ancienne loi sur les règles applicables au litige, en précisant dans l'article 36 des règles de conflit (volonté des parties ou la loi du pays avec lequel le litige a les liens les plus étroits).

Les pouvoirs de la cour arbitrale ont été étendus ; elle peut désormais désigner directement des experts (article 34 de la nouvelle loi), alors qu'elle ne pouvait pas le faire sans passer par l'intermédiaire du tribunal (articles 795 et 976 de la loi de 1890).

Enfin, la sentence n'est pas sujette à un examen judiciaire ; elle a les mêmes effets qu'un jugement du dernier ressort, sans possibilité d'appel devant une juridiction quelconque (article 45 de la nouvelle loi). Si l'une des parties refuse d'exécuter la sentence arbitrale, l'autre partie peut recourir à la force coercitive en saisissant le tribunal (article 46 (1) de la nouvelle loi).

Le tribunal ne peut refuser l'exequatur de la sentence arbitrale que pour des motifs prévus par la loi : le compromis est invalide en raison de l'incapacité de l'une des parties ; les arbitres n'ont pas respecté la limitation de leurs compétences prévue dans le compromis ; le litige ne relève pas de l'arbitrage ; la cour arbitrale n'a pas entendu les parties ou la sentence a été fondée sur des preuves falsifiées ; la sentence contient des dispositions contraires à l'ordre public, etc.(article 44 (1) de la nouvelle loi). Le délai de prescription pour l'action en nullité d'une sentence est de trois mois à compter du prononcé de la sentence (article 44 (2) de la nouvelle loi).

Suite à la réforme, la conciliation, la médiation et l'arbitrage ont des champs d'intervention qui se superposent parfois. C'est pourquoi la Commission pour la réforme du système judiciaire a souhaité une meilleure coordination entre la conciliation, la médiation et l'arbitrage. Pour cela, la Commission a considéré que les organismes concernés ainsi que les tribunaux doivent mieux informer les usagers sur les différentes possibilités qui leur sont offertes pour résoudre leurs problèmes et les aider à choisir le moyen qui leur convient le mieux. Elle a également préconisé un meilleur partage des informations entre les organismes

concernés, ainsi que le renforcement de la formation des professionnels impliqués dans les moyens alternatifs de règlement de conflits¹⁷.

B. La réforme de la procédure pénale

La réforme de la procédure pénale a pour objectif d'une part de mieux protéger les droits des individus en garde à vue ou en détention provisoire et d'autre part d'améliorer la représentation de la volonté populaire au fonctionnement de la justice pénale.

1. La protection des suspects en garde à vue ou en détention provisoire

Le droit pénal japonais reconnaît le principe général selon lequel toute personne suspectée ou mise en examen peut solliciter à tout moment les services d'un avocat. Ce principe figure déjà dans l'article 30 du Code de procédure pénale japonais du 10 juillet 1948. Toutefois, en raison du manque d'avocats, leurs rémunérations sont hors de portée des moyens financiers de la population démunie. Certes, l'article 37 du Code de procédure pénale de 1948 a prévu un système de commission d'office d'avocats pour les personnes ayant de faibles ressources, mais il était réservé aux personnes mises en examen ; les individus seulement suspectés en étaient donc exclus. Or, la phase d'instruction peut être grave de conséquences pour la personne suspectée, dans la mesure où le droit japonais permet de la placer en détention prolongée jusqu'à 23 jours. C'est l'étape où le risque est réel que le suspect fasse l'objet des pressions illégales, d'autant que cette période ne fait pas l'objet de réglementation précise concernant, par exemple, la durée maximale d'un interrogatoire. Par conséquent, la présence d'un avocat aux côtés des personnes incarcérées est indispensable à ce stade.

Afin de porter secours aux individus incarcérés, la Fédération japonaise des barreaux a créé en 1990 une organisation appelée « les avocats bénévoles » (*Tôbanbengoshi-seido*).

¹⁷ Commission pour la réforme du système judiciaire, *Recommandations de la Commission pour la réforme du système judiciaire – pour un système judiciaire au soutien du Japon au 21^e siècle*, 12 juin 2001.

Cette dernière a porté ses fruits malgré l'absence d'un cadre réglementaire et de soutien des autorités publiques (l'activité était uniquement financée par les barreaux). Toutefois, le défaut de financement public ne lui permet pas de répondre à toutes les sollicitations. En 2000, par exemple, 47 143 personnes incarcérées ont pu bénéficier des services des avocats bénévoles, soit à peine la moitié des personnes incarcérées. Par ailleurs, la prestation de l'avocat bénévole était limitée à un seul entretien gratuit, tous services supplémentaires étant payants¹⁸.

Dans son rapport final, la Commission pour la réforme du système judiciaire a préconisé l'extension de la commission d'office d'avocats aux personnes incarcérées. Cette recommandation a été consacrée dans le nouveau Code de procédure pénale modifié le 28 mai 2004. Selon le nouveau système, le suspect peut, dès son arrestation, solliciter la désignation d'un avocat commis d'office qui l'assistera jusqu'à la fin de la procédure (prononcé du jugement). Probablement pour des raisons budgétaires, le législateur a limité le droit à un avocat commis d'office aux individus suspectés d'avoir commis un crime (article 37 al.2 et 3 du Code de procédure pénale modifié).

2. La participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale

La souveraineté populaire étant à la base de la légitimité de l'ordre judiciaire, la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale est non seulement souhaitable mais nécessaire. On peut distinguer deux types de participation populaire : la participation à la phase de l'instruction et la participation au procès, à travers les « commissions de surveillance du ministère public » et les « jurys de jugement ».

a. La Commission de surveillance du ministère public

La participation populaire à la phase de l'instruction est assurée par la « commission de surveillance du ministère public » (*Kensatsu-sinsakai*), inspirée par le Grand Jury de droit anglo-saxon. Composée de onze citoyens choisis par tirage au sort parmi les électeurs, la

¹⁸ Y. Shiratori, « Les droits de la défense dans le procès pénal japonais », in *Questions contemporaines de science criminelle*, sous la direction de J. Pradel, Cujas, 1996, p.167-180.

Commission a pour fonction de surveiller les décisions du ministère public d'instruire une affaire ou de la classer sans suite. La Commission peut être saisie par la victime ou d'autres intéressés s'ils ne sont pas satisfaits de la décision du procureur de ne pas poursuivre l'auteur de l'infraction. La Commission joue un rôle important pour les victimes dans la mesure où le droit pénal japonais ne connaît pas l'action civile. Toutefois, de la même manière que le jury instauré par la loi de 1923, le ministère public n'était pas tenu de suivre la suggestion de la Commission. C'est ce dernier point que la Commission pour la réforme du système judiciaire a souhaité changer, en donnant plus de poids aux décisions des jurés populaires.

La *Diète* a voté le 28 mai 2004 un amendement au Code de procédure pénale. Cet amendement a rendu obligatoire la décision du comité de surveillance du ministère public. Si le ministère renonce à poursuivre un suspect malgré la décision de la commission, celle-ci peut adopter une deuxième décision qui sera communiquée au tribunal. Ce dernier désigne un avocat pour remplacer provisoirement le procureur. L'avocat-procureur ayant pour seule mission de mettre à exécution la décision de la commission, ses pouvoirs sont limités ; ainsi, il ne peut pas donner d'ordre à la police et doit passer par le procureur pour demander des enquêtes.

b. Le jury de jugement

Le jury de jugement avait existé pendant une courte période au début du 19^e siècle. Il fut introduit dans les procès pénaux en première instance par une loi de 1923. Selon cette loi, douze jurés étaient tirés au sort parmi les citoyens et, sur requête du juge, ils se prononçaient sur les faits incriminés. L'institution n'eut guère de succès en raison de la méfiance vis-à-vis de la justice populaire. La loi sur le jury fut finalement mise de côté en 1943.

Lors de la récente réforme, le rétablissement du jury populaire de jugement dans le procès pénal a été de nouveau à l'ordre du jour. Les opinions ont divergé. Pour les uns, le silence de la constitution sur ce point et l'indépendance de la magistrature feraient obstacle à l'introduction d'un tel jury. Pour d'autres, en revanche, le principe selon lequel le pouvoir judiciaire appartient aux tribunaux ne signifie pas que seuls des juges professionnels disposent du monopole de la procédure pénale, d'autant que l'article 3, alinéa 3 de la loi sur les

tribunaux indique explicitement que «les dispositions présentes ne s’opposent pas à l’institution par la loi d’un jury en matière pénale »¹⁹. Pour la Commission pour la réforme du système judiciaire, il n’était pas question de rétablir le jury populaire de 1923, mais de créer un nouveau jury de jugement avec plus de pouvoirs²⁰.

Le 28 mai 2004, la *Diète* a voté la loi portant participation des jurés populaires dans les procédures pénales. Ce texte a introduit le régime de « jurés du jugement » (*Saiban-in-seido*). Le jury est composé de 3 juges professionnels et de 6 citoyens choisis pour chaque affaire par tirage au sort. Il se prononce sur la culpabilité de l’accusé. Les décisions et les peines sont prises à la majorité des jurés (dont au moins un membre de chaque contingent des jurés ou des juges). Pour ce qui concerne les questions purement juridiques telles l’interprétation des lois, la majorité des magistrats suffit.

Pour le moment, le jury populaire est réservé aux infractions les plus graves : meurtre ou autres crimes passibles de la peine de mort ou de la réclusion criminelle à perpétuité. Par ailleurs, l’amendement de la loi n’a pas autorisé la possibilité pour l’accusé de récuser le jury populaire, qu’il plaide coupable ou non.

II. Le rôle des professionnels dans l’accès au droit et à la justice des citoyens

L’évolution du droit dans les pays industrialisés allant vers une multiplication et complication des normes, l’intervention des professionnels du droit devient de plus en plus indispensable pour l’accès au droit et à la justice des citoyens²¹. Force est de constater que les professionnels du droit, notamment les avocats, ne peuvent plus faire face aux besoins actuels de la société ; il faut prendre des mesures exceptionnelles pour étendre leur champ d’activité et augmenter rapidement leur nombre (A). Afin que la population démunie puisse également accéder aux prestations des professionnels du droit, il faut aussi réformer le système d’aide juridictionnelle qui reste en retard par rapport aux autres pays industrialisés (B).

¹⁹ Eric Seizelet, *Justice et magistrature au Japon*, Collection de la Mission de recherche « Droit et justice », PUF, 2002, p.29.

²⁰ Commission pour la réforme du système judiciaire, *Recommandations de la Commission pour la réforme du système judiciaire – pour un système judiciaire au soutien du Japon au 21^e siècle*, 12 juin 2001.

²¹ Commission pour la réforme du système judiciaire, *ibid.*

A. La réforme des professionnels du droit

L'évolution de la société et du droit exige plus de professionnels du droit et l'élargissement de leur champ d'activité. Au Japon, les principaux professionnels du droit sont les avocats. Or cela fait des décennies que ce pays souffre du nombre insuffisant des avocats. Cependant, si une hausse substantielle de leur nombre est nécessaire, elle n'est pas suffisante pour répondre aux nouveaux besoins de la société. Par conséquent, la piste examinée est à la fois la réforme du système de formation afin de « produire » plus d'avocats mais aussi l'ouverture du domaine réservé des avocats aux juristes spécialistes afin que répondre à l'attente d'une société en pleine expansion technologique.

1. L'augmentation du nombre des avocats

L'insuffisance des avocats ne date pas d'hier. Déjà en 1964, le Comité spécial d'examen du système judiciaire avait souligné qu'il fallait augmenter les professionnels du droit parce que leur nombre était largement insuffisant. Pourtant, ce conseil n'a été suivi d'aucun effet. Par conséquent, on ne peut pas dire que les autorités ignoraient la situation. Le fait de maintenir le sous-effectif des avocats n'était que la manifestation d'une volonté politique de limiter la capacité de traitement des affaires afin de décourager les procès « frivoles »²².

Pour augmenter le nombre des avocats, il faut au préalable réformer le système de formation des professionnels du droit. Au Japon, les juges, procureurs et avocats étaient formés par l'unique Centre national d'études judiciaires, rattaché à la Cour suprême du Japon. La formation, d'une durée d'un an et demi, comprenant la formation théorique et pratique (stage). Le concours d'accès au Centre était particulièrement difficile, puisque le taux de réussite se situait entre 2,18% et 3,42%. Il faut en moyenne 4,9 tentatives avant d'être reçu. Le succès à la première tentative était exceptionnel, par exemple 73 candidats seulement ont été

²² Jon Choy, « Japan's legal system on the stand », in *JEI Report*, No. 35, 15 septembre 2000.

reçus du premier coup en 1999, soit 7,3% des admis²³.

Entre les années 1960 et la fin des années 1990, le nombre de candidats admis au concours dépassait à peine 500 personnes. A partir de 1998, le nombre des lauréats au concours a été doublé, atteignant 1000 personnes²⁴. Et pourtant, la Commission pour la réforme du système judiciaire a estimé qu'il faudrait tripler ce chiffre²⁵. Selon la Commission, la population japonaise des professionnels du droit est loin d'atteindre le niveau des autres pays industrialisés. Par exemple, en 1997, la population japonaise des professionnels du droit s'élevait à 20 000 (soit un professionnel du droit pour 6 300 habitants), contre 941 000 aux Etats-Unis (soit un professionnel pour 290 habitants), 83 000 en Grande-Bretagne (soit un professionnel pour 710 habitants), 111 000 en Allemagne (un professionnel pour 740 habitants). A la même période, les Etats-Unis ont formé 57 000 professionnels du droit, la Grande-Bretagne 4 900, l'Allemagne 9 800²⁶.

Toutefois, il faut se rendre à l'évidence que le Centre national d'études judiciaires ne pourra pas accomplir à lui seul la tâche en respectant le programme de la Commission. L'idée a donc été d'associer les universités à la formation des professionnels du droit, suivant le modèle américain de *Law school*. Les premières Ecoles de droit ont été inaugurées en avril 2004. Actuellement, il y existe 68 écoles de droit, accueillant 7 000 étudiants. Grâce au soutien des universités, l'objectif de doubler les professionnels du droit en 2018²⁷ pourrait être atteint.

2. L'élargissement de l'activité des avocats

Le champ d'activité de l'avocat n'a cessé de s'étendre. Dans l'histoire japonaise, le précurseur de l'avocat était le processualiste à qui les plaignants demandaient de rédiger leurs

²³ Eric Seizelet, *Justice et magistrature au Japon*, Collection de la Mission de recherche « Droit et justice », PUF, 2002, p.29.

²⁴ Secrétariat de la Commission pour la réforme du système judiciaire, *Le système judiciaire japonais*, juillet 1999.

²⁵ Commission pour la réforme du système judiciaire, *Recommandations de la Commission pour la réforme du système judiciaire – pour un système judiciaire au soutien du Japon au 21^e siècle*, 12 juin 2001.

²⁶ Commission pour la réforme du système judiciaire, *Ibid.*

²⁷ Office pour la promotion de la réforme du système juridique, *Justice system reform of Japan*. Brochure, 2004.

doléances destinées au tribunal. Ces spécialistes des procédures n'étaient pas autorisés à se présenter devant la cour pour plaider la cause de leurs clients. Ce n'est qu'au moment de la Restauration de Meiji que les justiciables purent demander aux professionnels du droit d'être leurs « porte-paroles » devant les tribunaux (en 1876). Cependant, seuls étaient admis les juristes agréés par les tribunaux. En 1880, un concours national fut instauré ; les lauréats se virent reconnaître le statut officiel de « porte-parole judiciaire » (*Dai ghin in*) avec les droits et obligations liés à ce statut. Lors de l'adoption de la Constitution Meiji de 1889, le terme d'« avocat » (*Benkoshi* en japonais qui veut dire littéralement « officier de défense ») remplaça le mot de « porte-parole ». Ce changement de terminologie n'était pas anodin, car il traduisait une volonté politique de moderniser la profession à l'image des pays européens. En 1893, la première loi sur les avocats fut votée ; elle établit un concours de qualification pour exercer le métier d'avocat et mit en place un système d'inscription auprès des tribunaux de district. A cette époque, les avocats devaient accepter le contrôle du Procureur général du district. Il a fallu attendre le lendemain de la Seconde Guerre mondiale pour que la Constitution de 1946 reconnaisse l'autonomie des avocats, en abolissant le contrôle du Ministère de la justice.

L'évolution du statut des avocats n'avait pas changé leur image de processualiste. La Commission pour la réforme du système judiciaire ne s'est pas trompée lorsqu'elle a dit que le public ne connaissait l'avocat qu'à travers des romans ou films policiers qui donnent une image trop réductrice de ses activités. Pour la Commission, les avocats ont vocation à intervenir dans « tous les domaines de la société » et elle a préconisé une « globalisation » de leurs activités²⁸.

La nouvelle loi sur les avocats votée le 29 mai 2002 dispose que l'avocat intervient dans les procédures judiciaires mais aussi dans les domaines extrajudiciaires et la prévention de conflits²⁹. La nouvelle loi a également levé l'interdiction pour les avocats de faire de la publicité³⁰.

Il reste la question de la pratique tarifaire des avocats. La Commission a souhaité plus

²⁸ Commission pour la réforme du système judiciaire, *Recommandations de la Commission pour la réforme du système judiciaire – pour un système judiciaire au soutien du Japon au 21^e siècle*, 12 juin 2001.

²⁹ Articles 1, 3, 72 de la loi sur les avocats du 10 juin 1949, modifiée le 29 mai 2002.

³⁰ Article 1(1) de la loi sur les avocats du 10 juin 1949, modifiée le 29 mai 2002.

de transparence dans les honoraires des avocats en rendant obligatoire la fixation par contrat des honoraires ainsi que des modalités du calcul des honoraires. Pour l'instant les honoraires d'avocats sont déterminés par les barreaux. Le gouvernement a prévu une réforme³¹ sans pour autant proposer des mesures concrètes.

3. L'ouverture du monopole des avocats aux juristes spécialistes

L'autre solution pour remédier au manque d'avocats consistait dans l'ouverture du monopole des avocats afin de favoriser l'interpénétration entre eux et les juristes spécialistes.

Au Japon, les juristes spécialistes sont principalement les *shiho shoshi*, spécialisés dans les transactions immobilières et la constitution de sociétés, les *benrishi*, spécialistes de la propriété intellectuelle, les *zeirishi* qui sont des conseillers fiscaux, les *gyoseishoshi*, spécialistes de procédures administratives, les *shakaihokenromushi* qui sont des conseillers sociaux etc. A la différence des avocats, ces juristes ne pouvaient pas représenter leurs clients devant la justice ou l'administration, même dans le cadre de leurs spécialités.

La Commission pour la réforme du système judiciaire accorde une grande importance aux juristes spécialistes en raison du récent bouleversement de l'économie mondiale provoquée par l'arrivée des nouvelles technologies. Pour elle, la coopération des experts est indispensable pour accélérer la procédure et pour avoir un jugement équitable³². Elle a préconisé d'abolir le monopole des avocats afin que les juristes spécialistes puissent aussi intervenir en tant que représentants de leurs clients dans les procédures qui relèvent de leurs activités respectives.

La loi sur les *shiho-shoshi* (spécialisés dans les transactions immobilières et la constitution de sociétés) du 16 juillet 2003 a permis à ces derniers de représenter leurs clients devant les tribunaux sommaires pour les affaires qui relèvent de leur spécialité et dont le montant est inférieur à 1 400 000 yens, dans les affaires pénales passibles d'amendes ou de peines légères³³. L'amendement de la loi sur les *benrishi* (spécialistes de la propriété intellectuelle) votée par le Parlement le 11 avril 2002 (art.4-6) a autorisé ces juristes à

³¹ Décret du Cabinet du 30 mars 2001.

³² Commission pour la réforme du système judiciaire, *Recommandations de la Commission pour la réforme du système judiciaire – pour un système judiciaire au soutien du Japon au 21^e siècle*, 12 juin 2001.

³³ Article 3 de la Loi sur les *Shiho-Shoshi* du 16 juillet 2003.

intervenir en tant que conseil dans les procès pour infractions en matière de propriété intellectuelle en présence d'un avocat mais aussi, dans certains cas spécifiques et sur autorisation du tribunal, à représenter seuls leurs clients. Quant aux *zeirishi*, l'article 2 de la Loi sur les *zeirishi* modifiée le 18 juin 2004 leur a permis de représenter leurs clients pour contester une décision de l'administration fiscale devant celle-ci ou devant la juridiction des affaires fiscales. Les *gyosei shoshi* (spécialités des procédures administratives) ont été autorisés à représenter leurs clients dans le cadre de leurs activités par la loi du 30 juillet 2004.

B. L'aide juridictionnelle

Les prestataires de services juridiques dont les activités sont rémunérés par leurs clients ne doivent pas réserver exclusivement leur savoir-faire aux personnes ayant une situation financière confortable. L'aide aux personnes démunies, qui était fondée sur la charité à l'origine³⁴, est aujourd'hui un principe fondamental universellement respecté.

Au Japon, l'aide juridictionnelle est principalement fournie par la Fondation d'aide juridictionnelle du Japon créée par la Fédération nationale des barreaux. Les modalités des aides ont évolué au rythme auquel le gouvernement a augmenté sa contribution au financement de ce système ; néanmoins, en raison des difficultés financières, les décisions d'octroi des aides sont soumises à des conditions strictes qui atténuent l'efficacité de l'aide juridictionnelle.

1. La Fondation d'aide juridictionnelle du Japon (FAJJ)

L'accès à la justice est un droit fondamental proclamé par l'article 32 de la Constitution japonaise du 3 novembre 1946. Ce texte a déclaré : « Nul ne peut être privé de l'accès aux tribunaux ». La mise en œuvre de ce principe constitutionnel est tributaire d'un

³⁴ Marie-Hélène RENAUT, « L'accès à la justice dans la perspective de l'histoire du droit », in *Revue historique du droit français*, p. 473-495.

système d'aide juridictionnelle sans lequel les personnes les plus démunies en seront exclues.

Alors que dans la plupart des pays industrialisés l'aide juridictionnelle est organisée par les pouvoirs publics, les autorités japonaises ont toujours manifesté une certaine réticence à s'impliquer dans ce système. Il est vrai que l'aide juridictionnelle favorise le recours aux règlements de conflits judiciaires alors que la volonté politique était d'éviter les procès. C'est pourquoi le système d'aide juridictionnelle japonais reste essentiellement soutenu par les avocats et les organisations charitables. On retient notamment la Fondation d'aide juridictionnelle du Japon (*Hôritsufajo-Kyôkai* en japonais) créée en 1952 à l'initiative de la Fédération japonaise des barreaux (*Nichibenren*).

Outre la Fondation d'aide juridictionnelle du Japon (la FAJJ), des barreaux locaux ont créé des « permanences juridiques » où des avocats bénévoles fournissent gratuitement des consultations juridiques aux citoyens. Certaines collectivités territoriales ont aussi pris une part active dans l'aide juridictionnelle, en participant, avec les barreaux locaux, à la création des « centres de consultations juridiques ». Le conseil métropolitain de Tokyo et le conseil municipal de Kobe offrent des prêts à taux bonifiés pour aider les consommateurs en litige avec des professionnels. Il faut observer que ces aides ont un impact limité et sont loin d'avoir la même envergure que celle de la FAJJ.

Fondation de droit privé, la FAJJ n'était financée au début de ses activités que par des fonds privés, à savoir les subventions versées par la Fédération japonaise des barreaux et la Fondation du Japon (une fondation créée par l'industrie maritime qui a pour objet de financer des projets d'intérêt public dans tous les domaines), les dons du public, etc. Le Ministère de la justice n'a commencé à verser des subventions à la FAJJ qu'à partir de 1958, soit 6 ans après la création de cette dernière ; et ces subventions ne couvrent qu'une petite partie du budget de la Fondation. En revanche, le financement public d'activités privées a pour conséquence de placer la FAJJ sous le contrôle de la Direction des libertés publiques du Ministère de la Justice qui prend la forme d'une inspection annuelle tant au siège de la fondation que dans ses bureaux locaux.

La place prépondérante de la FAJJ dans le système d'aide juridictionnelle a été renforcée par l'adoption de la « Loi sur l'aide juridictionnelle civile » du 21 avril 2000.

L'article 5 de cette loi dispose que le Ministre de la justice peut conférer à une entité privée agréée l'organisation de l'aide juridictionnelle au plan national. Le 18 octobre de la même année, le Ministre de la justice a agréé à cette fin la FAJJ. Cet agrément est une reconnaissance de la contribution de la FAJJ en matière d'aide juridique et en même temps a consolidé sa première place dans ce domaine.

2. Les conditions d'accès à l'aide juridictionnelle

Afin de réserver l'aide juridictionnelle aux personnes qui en ont le plus besoin, des critères personnels et économiques ont été mis en place par le législateur et les organismes distribuant l'aide. La loi du 21 avril 2000 prévoit dans son article 2 que l'aide juridictionnelle est accordée aux citoyens japonais et aux étrangers qui résident régulièrement au Japon. En sont donc exclus les étrangers en situation irrégulière. La loi est muette sur les autres conditions qui sont déterminées par l'organisme qui fournit l'aide.

La FAJJ, quant à elle, a en plus fixé des conditions relatives aux capacités financières du requérant et à l'issue probable de ses prétentions. C'est ainsi que le revenu net mensuel ne doit pas dépasser 182 000 yens pour un demandeur célibataire, 251 000 yens pour une famille de deux personnes, 272 000 yens pour une famille de trois personnes et 299 000 yens pour une famille de quatre personnes, à quoi il convient d'ajouter 30 000 yens par personne pour une famille de plus de quatre personnes. Il s'agit ici des revenus mensuels nets après déduction des charges nécessaires à la vie quotidienne du demandeur et à l'entretien du foyer telles que le loyer, les dépenses liées au logement, les frais médicaux, etc. Il est à noter qu'il s'agit ici des plafonds standard ; une majoration de 10% est accordée aux demandeurs résidant dans des grandes métropoles, en raison du coût de vie plus élevé de la vie.

L'aide est donc destinée aux personnes qui ne peuvent pas assumer les dépenses occasionnées par une action en justice, ou celles qui auront des difficultés significatives dans leur vie quotidienne une fois les frais de justice payés. Est particulièrement visée la tranche de la population la plus démunie qui représente 20% de l'ensemble des habitants.

L'octroi de l'aide juridictionnelle a pour objet la protection ou la mise en œuvre du

droit légitime du bénéficiaire. L'utilisation de l'aide juridictionnelle à une autre fin constituerait un abus de droit. Ce serait le cas, par exemple, lorsque le demandeur de l'aide cherche uniquement à se venger, ou à utiliser le procès pour se faire de la publicité. Toutefois, même si les conditions relatives à la motivation de la demande sont remplies, l'aide peut aussi être refusée s'il s'avère que le demandeur n'a aucune chance de gagner le procès.

3. Les modalités de l'aide juridictionnelle

L'amélioration des ressources budgétaires a permis à la FAJJ d'élargir ses activités. Elle a inauguré successivement l'aide aux jeunes délinquants en 1983, le conseil juridique gratuit en 1984, l'assistance aux demandeurs d'asile en 1983, l'aide aux orphelins de guerre en 1986, l'aide aux suspects en incarcération en 1990. Elle intervient également dans certaines opérations à caractère exceptionnel comme le tremblement de terre du *Hanshin* de 1995, en apportant son soutien aux actions judiciaires, aux négociations et conseille les victimes pour toutes les questions juridiques liées à cet événement tragique.

Les interventions de la FAJJ sont de deux ordres : les prestations « en nature » sous forme de services gratuits ; les prestations financières sous forme de prise en charge de frais et d'honoraires des prestataires de services.

Les services d'information de la FAJJ sont notamment dispensés en association avec la Fédération japonaise des barreaux à l'occasion de la « journée d'aide juridictionnelle » qui a lieu le 24 janvier de chaque année, date de la création de la FAJJ.

Quant à la prise en charge des honoraires des professionnels du droit, elle est réservée à ceux qui sont inscrits sur une liste de la FAJJ. Il convient de souligner que depuis quelques années, les juristes autres que les avocats (greffiers, notaires, juristes spécialistes, etc.) peuvent être également inscrits sur cette liste.

Les difficultés financières de la FAJJ font que l'aide alors accordée par la FAJJ doit être remboursée par le bénéficiaire selon les modalités déterminées préalablement, indépendamment de l'issue du litige. Dans le cas où le bénéficiaire rencontrerait des

difficultés financières, il peut bénéficier d'un échelonnement du remboursement et d'un délai supplémentaire. Exceptionnellement, lorsque le bénéficiaire de l'aide a droit aux minimas sociaux, ou s'il est confronté à de très graves difficultés financières après le règlement du litige, il peut demander au Ministère des finances l'exonération du remboursement de l'aide reçue.

4. La procédure décisionnelle de la FAJJ

Le demandeur de l'aide juridictionnelle fournie par la FAJJ doit s'adresser à l'agence locale de cette dernière ou à un cabinet d'avocats agréé par la FAJJ. Il doit remplir un formulaire en indiquant son nom, son adresse, son travail, son revenu, sa situation financière, et le nombre des personnes vivant dans sa famille. Si les conditions sont satisfaites, le demandeur recevra à ce stade une consultation juridique gratuite qui est donnée soit par le bureau de la FAJJ, soit par un professionnel du droit. Si la consultation juridique ne permet pas de résoudre le problème du demandeur, commence alors l'étape d'examen de la demande d'aide juridictionnelle en vue d'une action en justice. L'organe compétent en est le Comité d'examen du bureau local de la FAJJ. Si ce dernier estime que les conditions personnelles et économiques sont réunies, il peut accorder l'aide juridictionnelle destinée à couvrir les honoraires des professionnels pour la préparation des documents à produire devant la justice, ou pour défendre le bénéficiaire de l'aide devant le tribunal.

Si la demande d'aide est refusée par le comité d'examen local, le demandeur ne peut que saisir la hiérarchie de la FAJJ pour qu'elle réexamine le dossier. La décision de cette dernière doit être motivée.

Conclusion : bilan et perspective

La situation de la FAJJ est représentative de l'ensemble du système d'aide juridictionnelle au Japon. Depuis plusieurs années, la FAJJ doit faire face à la hausse constante du nombre des demandes. Selon le rapport annuel de la FAJJ de 2003, les demandes d'aide reçues par elle ont triplé entre 1997 et 2002 et elle n'a pu en satisfaire que la

moitié.

La difficulté de la FAJJ est avant tout financière. La Fondation a toujours manqué de fonds propres. Ses ressources proviennent pour l'essentiel des subventions (soit 45,5% de l'ensemble de son budget), des remboursements et restitutions (38,9%), de dons et contributions divers (10%) et des subventions des barreaux (10%). Il faut souligner l'importance des subventions gouvernementales qui s'élevaient à 34,3% du budget de 2002 de la FAJJ. La FAJJ et plus généralement le système d'aide juridictionnelle lui-même, sont fortement tributaires de ces subventions et des avances remboursables consenties aux bénéficiaires.

Pour ce qui concerne le remboursement des aides, près de 96% des fonds attribués par la FAJJ au titre de l'aide juridictionnelle ont été remboursés ou sont en cours de remboursement. Environ 4% seulement font l'objet d'une exemption, sur autorisation du Ministre des finances.

Quant aux subventions gouvernementales, elles ont toujours été insuffisantes. En effet, ce n'est qu'à partir de 1958 que la FAJJ a pu bénéficier pour la première fois de fonds publics, à hauteur, initialement, de 10 millions de yens. Par la suite, ces subventions ont stagné à 70 millions de yens durant toute la période de 1968 à 1988. Elles connurent toutefois une augmentation sensible depuis 1989, date à laquelle elles ont été portées à 89 millions de yens, puis 225 millions de yens en 1994 pour atteindre 480 millions en 1998 et 610 millions en 1999³⁵.

La Commission de réforme des institutions judiciaires, créée en juin 1999 pour mener des réflexions sur l'avenir du système judiciaire du Japon, a estimé que la couverture du système d'aide juridictionnelle était trop limitée par rapport aux besoins de protéger les intérêts des personnes socialement et économiquement démunies telles que les personnes âgées, les mineurs, les handicapés et les victimes d'infractions³⁶.

La Loi sur l'aide juridictionnelle civile, votée par la *Diète* (parlement japonais) le 21 avril 2000, a posé dans son article 11 le principe que le gouvernement doit subventionner l'aide juridictionnelle et que les autorités locales doivent également offrir leur coopération aux

³⁵ Eric Seizelet, *Justice et magistrature au Japon*, Collection de la Mission de recherche « *Droit et justice* », PUF, 2002, p.166.

³⁶ Conseil pour la réforme du système judiciaire, *Recommandations du Conseil pour la réforme du système judiciaire – pour un système judiciaire au soutien du Japon au 21^e siècle*, 12 juin 2001.

services d'aide juridictionnelle dans leurs juridictions.

Depuis 2000, les subventions gouvernementales ont été plus que doublées pour atteindre 2,14 milliards de yens en 2000 et à 3,3 milliards de yens en 2002. Toutefois, l'augmentation des subventions gouvernementales n'arrive pas à suivre la hausse des demandes d'aide. En 2002, la part du gouvernement ne représentait toujours que 35% du budget de la FAJ³⁷.

³⁷ Fédération d'aide juridictionnelle du Japon, *Rapport annuel 2002*.