

L'ACCÈS DES JUSTICIABLES À LA JUSTICE¹

Par

Daria Solenik²

*Conseiller juridique responsable des Droits de l'Europe centrale et orientale (Institut Suisse de Droit Comparé, Lausanne)
Expert-scientifique de la Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ, Conseil de l'Europe)*

Il apparaît clairement que c'est souvent la collaboration entre les États qui constitue un élément de première force pour le développement et le respect de l'accès à la Justice. Pourrait-il d'ailleurs en être autrement, alors que l'actualité juridique et le débat démocratique font de ce thème l'un des plus exploités, l'un des plus considérés de la coopération inter-étatique en Europe ?

L'Europe est traversée de mouvements de réformes puissants ; certains États, surtout parmi ceux que l'on désigne comme « d'Europe de l'Est », rénovent en profondeur leur système judiciaire et accordent une attention particulière à l'accès à la Justice³. Dans de nombreux pays, le regard des usagers de la Justice sur l'institution judiciaire évolue : comme tout service public, la Justice se doit à présent de rendre des comptes sur son efficacité⁴. Divers processus de démocratisation⁵, de contractualisation de la Justice⁶ associent chaque fois plus étroitement encore les citoyens à l'administration même de la Justice. Les institutions européennes créent des groupes de travail sur la Justice où presque systématiquement, la question de l'accès émerge

¹ L'auteur tient à remercier très chaleureusement Julien LHUILLIER (Institut de Criminologie et de droit pénal de l'Université de Lausanne) pour l'aimable autorisation donnée de reproduire certains de ses travaux.

² Daria.Solenik@isdc-dfjp.unil.ch.

³ Voir par exemple, D. SOLENIK, *In-depth Study on the functioning of the judicial system of the Republic of Moldova*, Joint Programme between the Council of Europe and the European Commission on increased independence, transparency and efficiency of the justice system of the Republic of Moldova, July 2008.

⁴ J.-P. JEAN, « Les demandes des usagers de la justice », in M.-L. CAVROIS, H. DALLE & J.-P. JEAN, *La qualité de la Justice*, La documentation française, Paris, 2002, p. 23.

⁵ Limitons-nous à deux exemples favorisant cette démocratisation : au sein du Conseil de l'Europe, 21 États membres ont institué un système de jury populaire dans leur système judiciaire ; par ailleurs, la société civile joue un rôle croissant dans l'amélioration de l'administration de la justice. Sur ces sujets, lire D. BRAULT & J. LEDARD-MOUTY, « Justice et évaluation », in J.-C. BOUAL & P. BRACHET, *Évaluation et démocratie participative, Acteurs ? Méthodes ? Buts ?*, L'Harmattan, Paris, 2004, p. 65 et s. ; J. ALLARD, « Le consensus en faveur des juridictions mixtes », *Journal de procès* n° 468 du 14 novembre 2003, p. 7, synthèse du colloque organisé par le Centre de Philosophie du Droit de l'Université libre de Bruxelles le 24 octobre 2003. Cet auteur note : « les spécificités du monde judiciaire – le débat, la motivation et les amendements – pourraient ainsi être politiquement revalorisées et la présence de laïcs sur la scène judiciaire considérée comme un signe de maturité de la démocratie ».

⁶ LHUILLIER J., « La contractualisation des processus judiciaires en Europe », Conseil de l'Europe, CEPEJ, à paraître.

dans les débats. En octobre 2007, la Conférence des Ministres européens de la Justice qui s'est tenue à Lanzarote, avait précisément pour thème l'accès à la Justice⁷.

L'importance du droit au juge est en effet considérable, puisque c'est sur lui que repose les fondements de l'État de droit ; si ce droit n'était pas consacré, des notions telles que le procès équitable et la bonne justice seraient tout simplement illusoirs.

Le Conseil de l'Europe, puis l'Union européenne ont, au fil des années, donné corps aux plans d'une ambitieuse architecture qu'il n'est pas nécessaire de présenter ici exhaustivement.

Rappelons seulement que le Conseil de l'Europe a pris très tôt la mesure de l'accès à la Justice, en lui donnant une place éminente au travers de textes fondateurs, tel que la Convention européenne des Droits de l'Homme⁸ qui défend l'accès à la Justice au travers des articles 13 (droit à un recours effectif)⁹, 5§4 (légalité de la détention)¹⁰ et surtout 6 (droit à un procès équitable)¹¹. Depuis lors, cette importance ne s'est jamais démentie et a été réaffirmée à de nombreuses reprises au sein des

⁷ CONFÉRENCE DES MINISTRES EUROPÉENS DE LA JUSTICE, 25-26 octobre 2007, Lanzarote, Espagne : Nouveaux problèmes d'accès à la Justice concernant les groupes vulnérables. Deux résolutions ont été adoptées à cette occasion concernant l'accès à la Justice ; la première concerne l'accès des migrants et des demandeurs d'asile à la Justice, la seconde porte sur une justice adaptée aux enfants.

⁸ Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, dite « Convention européenne des droits de l'Homme », adoptée à Rome le 4 novembre 1950 par les gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe ; celle-ci est disponible dans toutes les langues du Conseil de l'Europe sur le site de la Cour européenne des Droits de l'Homme : <http://www.echr.coe.int>.

⁹ Art. 13 de la Convention : « toute personne dont les garanties fondamentales ont été violées a le droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ».

¹⁰ Art. 5 §4 de la Convention : « Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale ».

¹¹ Art. 6 de la Convention : « §1. 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, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice. »

« §2. Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie. »

« §3. Tout accusé a droit notamment à :

a) être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui ;
 b) disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense ;
 c) se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent ;
 d) interroger ou faire interroger les témoins à charge et obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge ;
 e) se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience. ».

Recommandations du Comité des Ministres aux États membres¹² (Recommandation (81) 7 sur les moyens de faciliter l'accès à la justice¹³ ; Recommandation (93) 1 relative à l'accès effectif au droit et à la justice des personnes en situation de grande pauvreté¹⁴) et au sein des Avis du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE)¹⁵ (Avis n° 6 (2004) sur le procès équitable dans un délai raisonnable et le rôle des juges dans le procès, en prenant en considération les modes alternatifs de règlement des litiges¹⁶ ; Avis n° 7 (2005) sur « Justice et Société »¹⁷ ; Avis n° 9 (2006) sur le rôle des juges nationaux dans l'application effective du droit international et européen¹⁸).

L'Union européenne a certes attendu plus longtemps avant de s'emparer de la question. L'accès à la Justice s'est d'abord construit par référence au droit de la Convention EDH¹⁹ ou par référence aux principes fondamentaux sis dans les Traités

¹² Les Recommandations sont des textes déclaratoires, donc dépourvues de force obligatoire, émanant du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Elles participent cependant à la mise en place de la règle de droit en contribuant à la formation de règles coutumières.

¹³ La Recommandation (81)7 incite les États membres à prendre toutes les mesures nécessaires pour informer le public sur les moyens dont une personne dispose pour faire valoir ses droits en justice et pour rendre simples, rapides et peu coûteuses les procédures en matière civile, commerciale, administrative, sociale ou fiscale. Différents principes sont exposés pour y parvenir qui ont trait à l'information du public, la simplification, l'accélération, le coût de la Justice, et les procédures particulières.

¹⁴ La Recommandation (93)1 traite de l'accès à la Justice dans un cadre à la fois plus large et plus étroit que la Recommandation (81)7. Elle est applicable en matière pénale, mais elle ne concerne qu'une catégorie déterminée d'individus, les personnes qui en raison d'une grande pauvreté sont marginalisées et privées de l'accès à la justice. La Recommandation préconise de faciliter leur accès effectif au droit ("le droit au droit"), leur accès aux modes alternatifs de résolution des litiges (médiation, etc.) et leur accès effectif aux juridictions.

¹⁵ Le Conseil Consultatif de Juges Européens est un organe consultatif du Conseil de l'Europe sur les questions concernant l'indépendance, l'impartialité et la compétence des juges. Il est composé exclusivement de juges et élabore des avis à l'attention du Comité des Ministres. Ces avis sont disponibles dans près d'une dizaine de langues sur le site officiel du CCJE : voir l'URL suivant : http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/judicialprofessions/ccje/textes/Avis_fr.asp.

¹⁶ Une grande partie de l'avis n° 6 (§11-30) est consacrée à l'accès à la justice. Le Conseil Consultatif des Juges Européens « décentralise » la charge de l'accès à la Justice. En plus des États membres, ce sont toutes les juridictions, tous les juges qui sont invités à assurer cet objectif.

¹⁷ L'avis n° 7 renforce cette démarche en traitant (A) des relations des tribunaux avec le grand public, (B) avec les justiciables, (C) avec les médias, ainsi que (D) de l'accessibilité, de la simplification et de la clarté du langage utilisé dans les jugements et les décisions.

¹⁸ L'avis n° 9 approfondit un aspect négligé du « droit au droit » du justiciable : il vise à donner aux juges nationaux l'accès aux informations et documentations pertinentes qui leur permettront de trancher des litiges impliquant les droits européens et internationaux.

¹⁹ À partir de 1969, face à la nécessité d'assurer le respect par les autorités communautaires des droits fondamentaux, la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) basée à Luxembourg, a érigé les droits fondamentaux, dont fait partie le droit au juge, au rang de « principes généraux du droit communautaire » (Arrêt CJCE, 12 novembre 1969, *Erich Stauder c. Ville d'Ulm - Sozialamt*, aff. 29/69, *Recueil de jurisprudence* 1969, page 00419). La Convention EDH est ainsi devenue la source principale des droits fondamentaux en tant que principes généraux du droit communautaire (« les droits fondamentaux, parmi lesquels figurent ceux garantis par la convention précitée, font partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour assure le respect », Arrêt CJCE, 18 juin 1991, *ERT, C-260/89, Rec. p. I-2925*, point 41). Le droit au juge se voit ainsi consacré (Arrêt CJCE, 15 mai 1986, *Johnston c. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, aff. 22/84, *Rec. 1651, DCDF, n° 37*: « le principe d'un contrôle juridictionnel effectif consacre par l'article 6 de la directive 76/207, principe qui se trouve à la base des traditions constitutionnelles communes aux États membres et qu'ont consacré les articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, s'oppose à ce qu'un effet de preuve irréfragable, excluant tout pouvoir de contrôle du juge, soit reconnu à un certificat d'une autorité nationale [...] »).

communautaires²⁰. Mais il s'est finalement imposé comme une priorité explicite des autorités communautaires²¹, puis comme un droit explicite consacré par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne²². Par le biais de l'art. 65 du Traité instituant la Communauté européenne et du droit dérivé qui en résulte, la justice accessible efficace au-delà des frontières est en train de devenir un élément indispensable pour le bon fonctionnement du marché intérieur. La doctrine la plus récente anticipe à présent la libre circulation des services d'avocats, la libre circulation des lois²³ et la libre circulation des services judiciaires²⁴ qui sont autant

²⁰ Jusqu'en 1992, les trois principes que sont le respect des droits de l'Homme, la démocratie et la prééminence du droit faisaient l'objet de simples références que la CJCE allait chercher dans la Convention. Le traité de Maastricht (signé le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993) marque un pas de l'Union européenne vers une protection accrue des droits fondamentaux, car son article F engage l'Union à respecter les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne des droits de l'Homme et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres en tant que principes généraux du droit communautaire. Le traité d'Amsterdam (signé le 2 octobre 1997 et est entré en vigueur le 1^{er} mai 1999) a modifié le Traité instituant la Communauté européenne (traité CE) et le Traité sur l'Union européenne (Traité UE ou Traité de Maastricht). Il réalise une consolidation normative des droits de l'Homme dans l'Union européenne. Son objectif est de créer un espace de liberté, de sécurité et de justice au sein de l'Union européenne (Traité d'Amsterdam, première partie, modifications de fond, Art. 1^{er}). À partir de 1997, le respect des droits de l'Homme, la démocratie et la prééminence du droit sont érigés en principes constitutionnels (Version consolidée du Traité sur l'Union européenne, 97/C 340/02), Titre I : dispositions communes, art. 2) de l'Union européenne et leur respect devient une condition d'adhésion à l'Union.

²¹ Déterminé à exploiter pleinement les possibilités offertes deux ans auparavant par le traité d'Amsterdam, le Conseil européen se réunit à Tampere les 15 et 16 octobre 1999 pour tirer du texte des conclusions opérationnelles. Les conclusions de la présidence font explicitement référence à un « meilleur accès à la Justice en Europe » (CONSEIL EUROPÉEN DE TAMPERE, 15 et 16 octobre 1999, Conclusions de la Présidence, §§.29-32, point V). La Commission européenne est invitée à cette occasion à lancer des systèmes d'information fréquemment remis à jour sur la coopération judiciaire au sein de l'Union et sur les systèmes juridiques des États membres (§29). Le Conseil européen souhaite également la mise en place de différentes normes minimales communes (aide juridique pour les affaires transfrontalières dans l'Union ; règlements simplifiés des litiges transfrontaliers ; harmonisation de formulaires ; harmonisation de la protection des victimes ; voir §§.30-31). Afin de se tenir informés des progrès réalisés, le Conseil européen met en place un système de suivi continu.

²² La Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne (Charte n° 2000/C 364/01 du 18 décembre 2000, JOCE C.364 du 18 décembre 2000, voir spécialement son chapitre 6) est signée lors du Conseil européen de Nice en décembre 2000. Son article 47 contient le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial et indépendant, le droit à être jugé équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, le principe du droit à la défense, dont le respect est garanti à l'article suivant, et le droit à l'aide juridictionnelle. L'art. 47 conditionne donc l'exercice du droit d'accès à la justice et celui du droit à un procès équitable : il s'agit en définitive d'un « droit effectif au juge » et d'un « droit à un bon juge ». La Charte n'a cependant pas encore de force obligatoire ; il était prévu qu'elle l'acquiert à compter du 1^{er} novembre 2006, et à cet effet, elle avait été intégrée en 2004 au projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe, mais comme vous le savez, la France et les Pays-Bas ont rejeté ce texte au printemps 2005 et le statut de la Charte en est resté inchangé. La Cour de Justice des Communautés européennes s'y est toutefois déjà référée en tant que source d'inspiration à valeur pédagogique, morale et politique (CJCE, 12 septembre 2006, *Reynolds Tobacco et autres c. Commission*, aff. C-131/03 P, §.30). Le Traité de Lisbonne, actuellement en cours de ratification, débouchera peut-être sur une réforme des institutions s'il parvient à surmonter certaines oppositions (le 12 juin 2008, l'Irlande a voté non à 53,4% au référendum lui demandant d'approuver le Traité de Lisbonne). La Charte des droits fondamentaux prendra peut-être force obligatoire à cette occasion. L'article 61 §4 du Traité de Lisbonne rappelle les dispositions générales de l'Espace de liberté de sécurité et de justice et dispose que « L'Union facilite l'accès à la justice, notamment par le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ». L'accès à la Justice, par le biais de la Charte des droits fondamentaux est inclus à l'article 107 du projet de Traité.

²³ D. SOLENIK, « La libre circulation des lois dans l'Union européenne », *Annuaire suisse de droit européen* 2007/2008, pp. 341-360.

²⁴ H. MUIR WATT, « La régulation des services judiciaires en Europe. Concurrence interjuridictionnelle et mobilité des juges : vers des riding circuits ? », in M. AUDIT, H. MUIR WATT & E. PATAUT (dir.), *Conflits de lois et régulation économique, L'expérience du marché intérieur*, LGDJ, Paris, 2008, p. 230.

de témoignage de la vivacité de l'accès à la Justice et de sa transformation en un véritable horizon commun.

Au-delà de l'aspect normatif, l'accès à la Justice n'est possible qu'à condition que ce droit ne reste pas seulement théorique et illusoire, mais qu'il soit au contraire concret et effectif²⁵.

Le rôle de la CEPEJ²⁶ est précisément d'évaluer l'effectivité, l'efficacité de la Justice²⁷. Pour réaliser cette tâche, la CEPEJ collecte et analyse des données, définit des mesures et des moyens d'évaluation²⁸. L'un des produits phares de cet exercice est le Rapport « *Évaluation des systèmes judiciaires européens* » qui confronte les pratiques judiciaires des 47 États membres pour en dégager des tendances. Sur la base de celui-ci des études ciblées approfondissent les thématiques les plus importantes ; l'accès à la justice a été l'un des premiers thèmes étudiés²⁹.

Les données recueillies permettent d'appréhender de manière récurrente le phénomène de l'accès à la Justice sur trois niveaux, qui formeront le corps de ma présentation. Ceux-ci sont :

- L'accès intellectuel à la Justice (I).
- L'accès financier à la Justice (II).
- L'accès matériel à la Justice (III).

I. L'accès intellectuel des justiciables à la justice

Le qualificatif « intellectuel » de l'accès à la justice reflète le caractère intelligible et compréhensible de la justice aux yeux de l'utilisateur. L'intelligibilité et la transparence de la justice influencent, plus qu'on ne le croit, l'accessibilité et la qualité des services judiciaires. Le terme « *user-friendly justice* », la justice facile à utiliser, reflète très bien la démarche visant à traiter les justiciables en tant que consommateurs des services judiciaires.

²⁵ De nombreuses et très variées entraves peuvent survenir ; par exemple, lorsqu'il n'existe pas d'aide judiciaire permettant de rémunérer un avocat qui fera entendre sa cause devant une juridiction où la procédure s'avère complexe (Cour EDH, 9 octobre 1979, *Airey c. Irlande*, A n° 32, §.24) ou lorsqu'il est fait interdiction à un détenu de consulter son avocat, alors même qu'il souhaite intenter une action devant une juridiction où la constitution d'avocat est obligatoire (Cour EDH, 21 février 1975, *Golder c. Royaume-Uni*, A n° 18).

²⁶ Instituée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, voir Résolution (2002)12 du Comité des Ministres établissant la Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ).

²⁷ Le rôle de la CEPEJ est notamment d'améliorer l'efficacité et le fonctionnement des systèmes judiciaires européens afin d'assurer que toute personne puisse y faire valoir ses droits de manière effective, voir Annexe 1 à la Résolution (2002)12, art. 1^{er}. L'accès à la justice se trouve donc en plein dans son champ de compétence.

²⁸ La CEPEJ a notamment créé trois groupes de travail qui intéressent particulièrement l'accès à la Justice : le premier – présidé par Jean-Paul JEAN – est consacré à l'évaluation des systèmes judiciaires européens, le deuxième est consacré à la qualité de la Justice, le troisième est consacré à la médiation.

²⁹ J. LHUILLIER & D. SOLENIK, *L'accès à la Justice en Europe*, Les Études de la CEPEJ n° 9, 2008.

L'information sur la Justice (procédures nationales)

L'information sur les procédures est sans aucun doute l'une des clés de l'accès à la Justice : la charge de cette tâche repose en grande partie – mais pas exclusivement³⁰ – sur l'État.

Certains domaines sont encourageants et parfois même font consensus : ainsi, les sources recueillies par la CEPEJ indiquent que les États d'Europe ont réalisé d'importants progrès concernant la transparence des frais d'avocats. La comparaison des données analysées par la CEPEJ entre 2006 et 2008 indique en effet que le taux d'États « défaillants » en matière de **transparence des frais d'avocats** est en régression³¹. En revanche, lorsqu'un manque de transparence est constaté, les États membres se retranchent derrière la **durée difficilement prévisible des procédures**. Afin de contribuer à surmonter cet obstacle, la CEPEJ a élaboré un *compendium* de bonnes pratiques³² visant à y remédier³³.

La quasi-totalité des États du Conseil de l'Europe dispose de **sites Internet officiels** à partir desquels le public a accès gratuitement aux textes juridiques et à la jurisprudence des hautes juridictions. Les juridictions elles-mêmes contribuent souvent à assurer l'**accès à la justice par le biais des nouvelles technologies**. Les recherches de la CEPEJ³⁴ ont mis en évidence les États dans lesquels les communications internes étaient les plus performantes, c'est-à-dire ceux où le quotidien des juges et des greffes étaient facilités par les traitements de texte, les bases de données électroniques de jurisprudence, les dossiers électroniques, les systèmes d'archivage des affaires, les logiciels de gestion, *etc.* La CEPEJ a également mis en évidence les États dans lesquels les communications externes étaient les plus performantes, c'est-à-dire ceux où les tribunaux sont les plus disponibles envers les usagers par voie de formulaires électroniques, de site Internet ou d'autres facilités de communication électronique. En rapprochant ces deux données, il est notable que les États les mieux pourvus en communication interne ne sont pas forcément les plus ouverts aux usagers et que de nombreux progrès s'avèrent encore possibles³⁵.

La fonction de la justice n'est pas seulement de prononcer un dédommagement ou une peine selon la faute commise ; il est également important d'informer l'utilisateur sur les moyens de pacification, de réparation et de resocialisation qui s'offrent à lui. L'effort d'information – ou trop souvent, le défaut d'information – concernant les **modes alternatifs de règlement des litiges (MARL)** est à cet égard instructif. La CEPEJ a élaboré des lignes directrices sur la médiation en matières pénale, civile, familiale et administrative : de larges développements sont consacrés

³⁰ Si l'on s'autorise à reprendre un terme économique, il est possible de dire que l'État a une approche *macro* de la question et que l'approche *micro* repose sur les interactions de la juridiction, du juge, des associations (de consommateurs, d'aide aux victimes, *etc.*) et de l'avocat du justiciable.

³¹ Comp. CEPEJ, *Systèmes judiciaires européens, données 2004*, Les études de la CEPEJ n° 1, 2006 et CEPEJ, *Systèmes judiciaires européens, données 2006*, Les études de la CEPEJ n° 11, 2008.

³² CEPEJ, *Compendium de bonnes pratiques pour la gestion du temps dans les procédures judiciaires*, CEPEJ (2006)13.

³³ Les axes de réflexion sont de fixer des délais réalistes et mesurables ; de faire respecter les délais ; d'assurer le suivi et la diffusion des données ; de mener une politique de gestion procédurales des affaires ; de mener des politiques relatives au volume des affaires et à la charge de travail.

³⁴ CEPEJ, *Systèmes judiciaires européens, données 2004*, Les études de la CEPEJ n° 1, 2006.

³⁵ J. LHUILLIER & D. SOLENIK, *L'accès à la Justice en Europe*, Les études de la CEPEJ n° 9, 2008.

à l'accessibilité de ces services en plein développement³⁶. L'ensemble des acteurs de la chaîne judiciaire peut contribuer à améliorer cet aspect de l'accès à la Justice. La mise à disposition de locaux adéquats, l'information des usagers sur les lieux et modalités de médiation, l'organisation de rencontres entre magistrats et médiateurs sont autant de mesures concrètes en ce sens³⁷.

L'information sur la Justice (procédures supranationales et européennes)

Sur proposition de la Commission européenne, le Conseil européen s'est vu chargé de la création d'un **système d'information permanent** en coopération avec les autorités nationales. Ce système, appelé « **réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale** », fonctionne depuis le 1^{er} décembre 2002. Son site Internet³⁸, publié en 22 langues, a été inauguré en mars 2003. De nombreuses données y sont disponibles. Certains thèmes sont en rapport direct avec l'accès à la Justice, comme l'aide judiciaire, la saisine des tribunaux, les procédures simplifiées et accélérées, les modes alternatifs de résolution des litiges. Durant les années 2002-2006, l'espace judiciaire européen en matière civile et commerciale s'est progressivement mis en place³⁹, rappelant à chaque étape son attachement à l'amélioration de l'accès à la Justice dans la coopération entre les États. L'Union européenne a ainsi pu confier le plus souvent à la Commission des actions spécifiques de formation des praticiens (stages, recherches, séminaires, *etc.*) : l'objectif de cette démarche est, en fait, de donner aux praticiens les compétences nécessaires pour informer eux-mêmes les justiciables.

Plus directement, la Commission européenne et le Conseil de l'Europe ont mis en place une **campagne d'information et publié des guides sur la coopération judiciaire au sein de l'Union**. Une Conférence conjointe a été organisée en octobre 2002 sur l'information du public et l'accès à la justice. Celle-ci s'est conclue par la mise en place d'initiatives concrètes : développement de fiches d'information comparatives sur l'aide judiciaire ; éditions de posters, de brochures grand public et de manuels pour juges afin d'améliorer la connaissance du Réseau judiciaire européen ; mise en place, le 25 octobre, d'une journée européenne de la Justice au cours de laquelle se tiennent des événements nationaux et européens.

La simplicité de la Justice

L'accès à la justice repose aussi sur la simplification des procédures : suite à plusieurs avis du Conseil Consultatif de Juges européens en ce sens, certains États ont entamé un processus de **simplification et de standardisation de leurs**

³⁶ CEPEJ, *Améliorer la médiation dans les États membres du Conseil de l'Europe, Normes et mesures concrètes*, Les Études de la CEPEJ n° 5, 2008.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ <http://ec.europa.eu/civiljustice>.

³⁹ La Commission européenne a présenté en mai 2001 une « proposition de règlement du Conseil établissant un cadre général d'activité communautaire destiné à faciliter la mise en oeuvre d'un espace européen en matière civile » (COM (2001) 221, 2001/0109/CNS), puis, en novembre 2001, une « proposition modifiée » de ce règlement (COM (2001) 705 final, 2001/0109/CNS). Le Parlement européen a émis sur celle-ci trois avis en avril 2001, octobre 2001 et mars 2002 (A5-0339/2001) et finalement le Conseil européen a adopté deux documents : une décision relative à la création d'un réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale (2001/427/JAI, JO L 153 du 8 juin 2001) et un règlement établissant un cadre général communautaire d'activités en vue de faciliter la coopération judiciaire en matière civile (CE n° 743/2002 du Conseil du 25 avril 2002, JO L 115 du 1^{er} mai 2002, p. 1-5).

documents juridiques. La Belgique, par exemple, a modifié certaines dispositions de son Code judiciaire, créé des modèles d'actes de procédure, proposé une loi de simplification du langage judiciaire et mis en œuvre d'excellentes pratiques pour améliorer la rédaction et la compréhension des jugements. Elle a également modifié la présentation des arrêts de sa Cour de cassation pour la rendre plus claire et plus lisible.

La qualité des débats et des décisions de justice

Condition *sine qua non* d'un accès effectif à la justice, **le juge se doit d'être courtois, à l'écoute et disponible.** De cette façon, il peut assurer l'accès de l'usager à la justice en assurant la qualité des débats et la qualité de la décision.

La qualité des débats dépend de leur audibilité, de leur compréhensibilité et de leur pertinence. Les juges doivent être formés en ce sens. Il leur appartient également de gérer les débats et de s'assurer que les usagers peuvent exposer leur cause de façon effective, ce qui implique parfois de leur accorder une attention spécifique notamment lorsqu'il s'agit de personnes vulnérables, de victimes d'infraction ou de personnes nécessitant les services d'un interprète.

La qualité de la décision fait également partie de l'accès à la Justice, car une société démocratique ne saurait se satisfaire d'une décision inintelligible ou incompréhensible pour le justiciable. La pertinence des considérations de fait dans la décision, l'adéquation de la motivation avec l'affaire et le taux de décisions infirmées par une instance supérieure sont autant d'indices des efforts mis en œuvre par le juge.

II. L'accès financier des justiciables à la justice

Le vocable « financier » de l'accès à la justice reflète le coût des services judiciaires, pour l'État, ainsi que pour le justiciable. La justice performante est-elle un luxe, réservé aux États développés et aux justiciables aisés ? À cet égard, le dispositif de l'aide judiciaire, adopté dans tous les États européens, est révélateur de plusieurs tendances.

Les différents domaines de l'aide judiciaire

Les travaux de la Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ) montrent que l'aide judiciaire s'étend selon les États à un nombre plus ou moins important de domaines. De manière quasi unanime, les États européens ont mis en place dans leur législation un système d'aide judiciaire permettant une représentation légale devant les tribunaux. Dans certains États, le système couvre également le conseil juridique et d'autres formes d'assistances judiciaires.

Les données recueillies par la CEPEJ montrent que l'aide judiciaire est plus répandue en matière pénale que dans les autres matières, sans doute en raison des exigences minimales mises en place par la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Ces considérations ont bien évidemment des incidences pratiques : les parts budgétaires allouées par les États à l'aide judiciaire diffèrent en effet selon les matières pénale et autres que pénale.

Certains États prévoient dans leur budget des proportions « pénale/autres que pénale » comparables à la proportion d'affaires « pénales/autres que pénales » bénéficiant effectivement de l'aide judiciaire : tel est le cas, par exemple, des Pays-Bas ou de la France.

À l'inverse, d'autres États présentent des décalages, soit en sous représentant la matière pénale dans leur budget (par exemple, Irlande, Turquie), soit en la sur représentant (par exemple, Écosse, Irlande du Nord). Cet état de fait peut traduire une mauvaise connaissance ou une mauvaise anticipation des réels besoins dans ces domaines.

Le budget public consacré à l'aide judiciaire

De manière presque constante, l'aide judiciaire repose sur un financement public, ce qui en facilite la transparence et permet de constater des disparités très fortes entre États membres dans la part accordée à l'aide judiciaire sur le budget de la Justice.

Toutefois, les disparités entre États peuvent paraître plus ou moins fortes selon la représentation choisie pour indiquer le budget public consacré à l'aide judiciaire. Exprime-t-on ce budget en euros par habitant ? en pourcentage du PIB par habitant ? en pourcentage du salaire moyen brut annuel ? Selon l'option choisie, les écarts entre États se réduisent ou s'aggravent. Leur ordre change. Les perceptions se modifient.

Une représentation en euros par habitant ne tient, par exemple, pas compte du niveau de richesse des États. La représentation en pourcentage du PIB par habitant reflètera davantage l'effort de l'État dans le domaine de l'aide judiciaire, et l'on constatera alors que les différences entre États s'amenuisent. Cette représentation ne permet cependant pas de saisir ce que représentent les sommes investies au regard de la vie quotidienne d'un usager. Une représentation en pourcentage du salaire moyen brut annuel des habitants peut davantage répondre à cette attente, mais elle ne reflète pas la fréquence de l'octroi des aides judiciaires par rapport au nombre de demandes.

Il importe donc de rester prudent et de ne pas soustraire ces données de leur contexte.

Les conditions d'octroi ou de retrait de l'aide judiciaire

La notoriété du système d'aide judiciaire peut conduire les classes sociales moyennes ou aisées à le solliciter⁴⁰.

⁴⁰ En Allemagne, selon la *Beratungshilfegesetz*, loi relative à l'aide légale, du 18 juin 1980, la consultation juridique gratuite est accessible à tout citoyen remplissant les conditions de l'aide judiciaire. Pourtant, quelle que soit sa situation financière, le premier réflexe de l'usager est bien souvent de se tourner vers les consultations gratuites des avocats, voir à ce sujet, GOTTWALD P., « *Access to Justice, Costs and Legal Aid* », Rapport national allemand in XVII^{ème} Congrès de l'Académie Internationale de Droit Comparé, 16-22 juillet 2006, Utrecht, Pays-Bas, pt. 2 g. En France, certains Centres Départementaux de l'Accès au Droit (CDAD) dressent le même constat. En Pologne, où un projet de loi sur les services juridiques *pro bono* est en cours d'examen, une grande part du marché des services juridiques est déjà

Afin d'éprouver la pertinence de telles démarches et d'assurer une bonne gestion des fonds publics, de nombreux États ont mis en place des conditions d'octroi ou de retrait de l'aide judiciaire⁴¹. Les moyens financiers du demandeur servent alors très souvent de critères appréciés le plus souvent par le tribunal ou par une instance indépendante unique extérieure au tribunal. Le rapport entre le niveau de revenus pris en compte et le salaire moyen brut annuel au sein de l'État est intéressant à observer. Il peut témoigner d'une plus ou moins grande sévérité dans l'appréciation des conditions d'octroi ou de retrait. En définitive, cette sévérité constitue un miroir de la politique des États en matière d'aide judiciaire.

Les différentes politiques publiques d'aide judiciaire

Le nombre d'affaires bénéficiant de l'aide judiciaire pour 10.000 habitants indique de manière claire que l'aide judiciaire n'occupe pas partout un même espace dans l'administration quotidienne de la justice. Le montant moyen alloué à chaque affaire traduit un autre aspect de l'efficacité de l'aide judiciaire.

Si l'on tient compte à la fois du nombre d'aides judiciaires pour 10.000 habitants et du montant moyen alloué à chaque affaire, trois politiques semblent coexister. La première regroupe les États ayant fait le choix de limiter strictement le nombre d'affaires susceptibles de bénéficier de l'aide judiciaire, tout en accordant un montant par affaire important (Italie, Russie, Lettonie). La deuxième regroupe les États ayant fait le choix inverse, celui de limiter les montants accordés par affaire tout en ouvrant largement les conditions d'accessibilité à l'aide judiciaire (Portugal, Espagne, France, Belgique). La troisième, enfin, regroupe les États généreux sur les montants alloués et ouvrant largement l'aide judiciaire (Pays-Bas, Angleterre/Pays de Galles, Irlande du Nord, Irlande).

L'assurance des risques juridiques

Les données qui viennent de vous être présentées avaient trait aux sources publiques de financement de l'accès à la Justice ; il convient cependant de ne pas perdre de vue que l'accès à la Justice peut également être facilités par des sources privées.

Les formules d'assurance prenant en charge les frais de contentieux existent dans la moitié des États d'Europe (24 États contre 21)⁴². Elles sont à l'étude dans de nombreux États en vue d'éventuelles réformes.

Le développement de ces systèmes semble souvent lié à l'influence que le juge exerce sur la répartition des coûts du procès. Plus le juge a d'influence sur la répartition des coûts, plus la probabilité augmente que des assurances soient

recupérée par l'assistance gratuite : les tribunaux de district organisent une semaine de consultation gratuite par an ; les établissements universitaires tiennent des permanences juridiques bénévoles.

⁴¹ Aux Pays-Bas, afin de responsabiliser les usagers dans leur démarche judiciaire et d'éviter les actions non pertinentes, l'État s'assure que les bénéficiaires d'aide judiciaire paient au moins une partie des frais judiciaires. Selon la section 12, paragraphe 2 de la Loi néerlandaise relative à l'aide judiciaire, la prise en charge des frais de justice est refusée 1) si les chances de gain de procès sont nulles, 2) si les frais judiciaires encourus sont déraisonnablement élevés par rapport à l'enjeu du litige, 3) si la représentation de l'usager par un avocat n'est pas requise et qu'il peut raisonnablement défendre ses intérêts lui-même.

⁴² Données CEPEJ du cycle 2006-2008.

proposées aux usagers. Inversement, le recours aux assurances privées est rarement possible dans les États où le juge n'a pas cette compétence.

Les systèmes d'assurance peuvent avoir des effets secondaires. D'une part, elles facilitent la « judiciarisation » de nos sociétés car les détenteurs de police d'assurance n'hésitent plus à porter à la connaissance des tribunaux des affaires parfois dénuées d'intérêt à agir. La pertinence des actions peut s'en trouver affecter et le stock d'affaires à juger peut s'en voir augmenter, ce qui a des influences néfastes sur les délais de jugement, et plus largement sur l'accès à la justice. D'autre part, les compagnies sont incitées, lorsqu'elles se rémunèrent sur les gains des procès, à ne financer que les affaires qui s'annoncent gagnantes et dans lesquelles de fortes sommes sont en jeu.

III. L'accès matériel des justiciables à la justice

L'accès matériel à la justice décrit l'ensemble de moyens procéduraux et organisationnels, dont dispose un système, assurant non seulement son accessibilité, mais aussi son bon fonctionnement général.

La répartition géographique des juridictions

Dans de nombreux États d'Europe, **la répartition géographique des juridictions** fait l'objet de réformes, parfois mouvementées ou controversées⁴³. Cette répartition est le cœur même de l'accès matériel à la justice. S'il convient que les tribunaux ne soient pas plus nombreux que ne l'exige la nécessité réelle du service, encore faut-il qu'ils soient assez rapprochés des justiciables, pour que le coût et la difficulté des transports ne privent aucun citoyen du droit de faire entendre sa cause.

Un certain nombre d'États en Europe diminuent le nombre de leurs juridictions pour réaliser des économies budgétaires. Ces États sont tous densément peuplés et disposent d'une infrastructure performante de transports publics. Les tribunaux fermés y sont bien souvent de petites juridictions, ce qui contraint le justiciable à aller plus loin pour atteindre physiquement un tribunal ; toutefois, les petits litiges se prêtent souvent bien aux procédures alternatives de règlement des conflits qui se développent fortement en Europe⁴⁴ ainsi qu'au règlement à distance par le biais des nouvelles technologies⁴⁵.

⁴³ Au Danemark, un programme de réformes vise à réduire le nombre de juridictions de première instance. En Italie, la réduction du nombre de tribunaux est en cours de discussion. En France, la réforme dite « de la carte judiciaire » est progressivement en cours de réalisation, malgré un débat très vif.

⁴⁴ J. LHULLIER, *Analyse de l'évaluation de l'impact des Recommandations du Conseil de l'Europe en matière de médiation*, CEPEJ (2007) 12.

⁴⁵ CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, JAI, Communiqué de presse des 5 et 6 juin 2008, n° 9956/08 : « Le Conseil a pris acte d'un rapport sur les progrès accomplis [...] en ce qui concerne la justice en ligne. Le rapport décrit les travaux réalisés sur des questions telles qu'un prototype du portail européen "Justice en ligne", son contenu, la vidéoconférence ou l'accès aux registres électroniques. Il présente également les priorités pour la poursuite des travaux, à savoir ajouter de nouveaux catalogues de contenus au portail "Justice en ligne", notamment en ce qui concerne l'aide juridique, la médiation et la traduction ; fournir toute l'assistance technique nécessaire de manière à faciliter la mise en réseau des casiers judiciaires ; faciliter l'utilisation de la technologie de la vidéoconférence pour la communication dans les procédures transfrontières, notamment pour l'obtention de preuves et l'interprétation ; achever, d'ici la fin de décembre 2008, les travaux techniques sur le concept d'authentification et de sécurisation dans le cadre du portail et poursuivre les travaux techniques sur l'interopérabilité et la normalisation ».

Les procédures d'urgence et les procédures simplifiées

Accès à la Justice et efficacité du système judiciaire sont particulièrement liés lorsqu'il s'agit de considérer l'existence de procédures simplifiées et de procédures d'urgence.

Les procédures simplifiées, demandent des changements dans les étapes procédurales, d'autres méthodes de travail ou des incitations aux modes alternatifs de règlement des litiges. Elles existent dans presque tous les États membres en matière pénale comme civile : elles sont le plus souvent liées à des ordres de paiement, aux litiges concernant de petites créances ou – pour la matière pénale – à de petites infractions dans lesquelles le procureur peut proposer au délinquant de payer une amende sans intervention préalable du juge⁴⁶.

Les procédures d'urgence sont souvent nécessaires pour assurer l'effectivité de l'accès à la Justice par la réactivité du système ; il n'est donc pas surprenant de les retrouver dans presque tous les États d'Europe. Trois mécanismes coexistent en Europe : le remplacement de la procédure orale par une procédure écrite⁴⁷, la suppression de l'une des phases du procès⁴⁸ ou la simplification de la procédure tout au long du procès⁴⁹. En effet, tous les États ne mettent pas en place des procédures *ad hoc*⁵⁰ ; certains, plutôt que d'instituer des procédures d'urgence spécifiques, préfèrent appliquer les procédures ordinaires mais en raccourcir les délais⁵¹.

Les procédures adaptées aux personnes vulnérables

L'adaptation de la procédure aux personnes vulnérables et aux victimes d'infraction est un point très détaillé des recherches de la CEPEJ.

Les États membres prévoient avec plus ou moins de régularité des mécanismes d'information, des modalités particulières d'audition et des droits procéduraux spécifiques pour différentes **catégories de personnes vulnérables**. Les mineurs, qu'ils soient auteurs ou victimes d'infraction, et les victimes de viol constituent les catégories les mieux protégées. D'autres (minorités ethniques, victimes de terrorisme ou de violences conjugales) ne bénéficient pas encore de garanties comparables. À l'exception des mineurs délinquants, pour lesquels les droits

Voir également, M. VELICOGNA, *Utilisation des technologies de l'information et de la Communication (TIC) dans les systèmes judiciaires européens*, Les Études de la CEPEJ n° 7, 2008, p. 42.

⁴⁶ La conformité de ces procédures aux exigences du procès équitable tient au fait qu'elles sont susceptibles d'un contrôle ultérieur devant des instances supérieures présentant toutes les garanties du « tribunal » au sens de l'article 6 de la Convention EDH. Voir Cour EDH, 23 juin 1981, *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique*, série A, n° 43, p. 25, §51a.

⁴⁷ Par voie d'ordonnance pénale ; ce procédé concerne surtout le traitement des petites affaires où aucune peine de privation de liberté n'est encourue. Tel est le cas en Allemagne, en Italie et au Portugal.

⁴⁸ En Italie, les cas de flagrant délit et d'aveux rapides peuvent être traités par « jugement direct » et les cas où l'infraction « paraît évidente au ministère public » peuvent être traités par jugement immédiat.

⁴⁹ Il peut s'agir de l'instauration de délais stricts (Allemagne, Espagne, Pologne), d'une simplification des règles de preuve (Allemagne) ou de convocation (Belgique), etc.

⁵⁰ En Italie où le livre 4 du Code de procédure civile offre à l'usager un éventail de procédures lui permettant d'obtenir une protection immédiate de certains intérêts (injonction de payer, injonction de quitter le domicile conjugal, interdiction de faire, etc.).

⁵¹ Comme, par exemple, en Albanie et en Lituanie.

procéduraux dominant, les dispositions les plus répandues sont les modalités d'audition spécifiques.

Au-delà des textes de lois, les juridictions doivent être les garants de l'adaptation de la Justice aux personnes vulnérables. Les personnes handicapées ou âgées doivent, par exemple, pouvoir accéder aux salles d'audience. Les victimes d'infractions, souvent stressées et parfois choquées, doivent être prises en charge et accompagnées à l'audience si elles en éprouvent le besoin. Dans tous les cas, les juges doivent s'assurer à l'audience que les personnes vulnérables ont compris leurs droits, leur rôle et le déroulement de la procédure. Afin de s'améliorer, les juridictions doivent également tenir compte des critiques et des conseils qui leur sont adressés par les personnes vulnérables.

L'offre quotidienne de service et l'attente des usagers

Le justiciable européen reproche souvent aux services judiciaires une certaine complexité, une certaine déshumanisation, qui marque une trop grande distance envers lui et ne répond finalement pas à son attente. Il appartient donc aux juridictions d'aller au devant des usagers et de faciliter leurs démarches. Les juridictions doivent disposer de **services d'accueil disponibles, courtois, compétents**, formés à gérer le stress des usagers. Certains États, dont la France, ont notamment mis en place des systèmes de chartes d'accueil, voire de labels de qualité attribués par des organismes indépendants. Les juridictions doivent être équipées de systèmes de fléchage permettant l'**accès aux salles d'audience**. Le statut des audiences (jour et horaire précis de convocation) devrait être délivré aux justiciables suffisamment à l'avance et connu du personnel de l'accueil. Les éventuels **dysfonctionnements de l'accueil doivent faire l'objet d'évaluation** et le cas échéant, d'amélioration. Les juridictions peuvent à cet effet tenir un registre évaluant systématiquement la **satisfaction de leurs usagers**⁵². Les **juridictions doivent être sûres** : le justiciable qui se rend dans un tribunal doit sentir qu'il entre dans un espace de sécurité.

Les juridictions peuvent aussi recenser les **affaires qu'elles n'ont pas réussies à traiter dans un délai raisonnable** et analyser les causes de ces retards⁵³. Une large majorité des États d'Europe est d'ailleurs munie d'un dispositif régulier de suivi et d'**évaluation de l'activité du parquet**⁵⁴ comme de l'**activité des tribunaux**⁵⁵. En cas de dysfonctionnement judiciaire, deux procédures sont traditionnellement offertes à l'utilisateur pour lequel la Justice a failli : une demande d'indemnisation et un possible dépôt de plainte pour dysfonctionnement judiciaire ; la CEPEJ a ainsi pu constater en comparant trois types de dysfonctionnement (arrestation injustifiée, condamnation injustifiée et durée excessive de la procédure) que les indemnisations

⁵² En procédant à l'évaluation notamment de quatre axes de satisfaction : l'utilisateur se sent-il acteur de la procédure ? A-t-il le sentiment d'être un acteur averti ? Sa fragilité, le cas échéant, est-elle suffisamment prise en compte ? A-t-il le sentiment que les critiques qu'il adresse au système judiciaire sont suffisamment prises en compte (pour répondre à cette dernière question, une reprise de contact quelques temps après la critique s'avère nécessaire) ?

⁵³ J. LHUILLIER & D. SOLENIK, *L'accès à la Justice en Europe*, Les Études de la CEPEJ n° 9, 2008, pp. 90-92.

⁵⁴ CEPEJ, données 2004, question 59 : 41 États sur 45 réponses.

⁵⁵ CEPEJ, données 2004, question 50 et s. : 43 États sur 47 réponses.

pour durée excessive de la procédure étaient les plus rares, alors même qu'il s'agit du dysfonctionnement le plus fréquent⁵⁶.

La mise en place de règles de procédures communes en Europe

Le Conseil européen souhaite voir s'établir des **règles de procédure communes pour le règlement de certains types de litiges simples ou de faible importance**⁵⁷. Pour y parvenir, la Commission s'est particulièrement intéressée aux créances incontestées et demandes de faible importance⁵⁸, ainsi qu'à la création d'un **Titre exécutoire européen**⁵⁹. Ces activités ont abouti à l'adoption d'un Titre exécutoire européen pour les créances incontestées⁶⁰ : grâce à l'établissement de normes minimales, cet instrument assure à ce type de créances la libre circulation des décisions, des transactions judiciaires et des actes authentiques dans tous les États membres. L'accès à la Justice en est facilité puisqu'il n'est plus nécessaire de recourir à une procédure intermédiaire dans l'État membre d'exécution.

Les **obligations alimentaires** pourraient suivre le même type de rapprochement procédural⁶¹.

La mise en place de **normes minimales intéresse également le domaine de la protection des victimes**⁶². Une décision-cadre intégralement mise en œuvre depuis 2006 vise ainsi à mieux prendre en considération la situation de la victime dans le cadre de la procédure pénale, et à développer l'assistance aux victimes, notamment lorsque l'infraction a eu lieu dans un autre État membre que celui où elle réside⁶³. Une directive de 2004 garantit quant à elle non plus l'assistance des victimes, mais **l'accès à l'indemnisation dans les situations transfrontalières**⁶⁴. Elle vise à garantir un accès effectif des usagers à l'indemnisation à laquelle ils peuvent prétendre, en simplifiant et harmonisant les démarches qui pèsent sur eux. Dans le

⁵⁶ J. LHUILLIER & D. SOLENIK, *L'accès à la Justice en Europe*, Les Études de la CEPEJ n° 9, 2008, pp. 48-49.

⁵⁷ Plus exactement, les litiges concernant les demandes de faible importance en matière civile et commerciale, ainsi que les créances certaines et les créances alimentaires.

⁵⁸ Livre vert du 20 décembre 2002 en vue d'un rapprochement plus poussé des règles de procédure relatives aux créances incontestées et aux demandes de faible importance ; Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure européenne d'injonction de payer, 25 mai 2004, COM(2004)173 final/3, 2004/0055 (COD) ; Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure européenne pour les demandes de faible importance, 15 mars 2005, COM(2005) 87 final, 2005/0020 (COD).

⁵⁹ Proposition de règlement du conseil portant création d'un titre exécutoire européen pour les créances incontestées, 18 avril 2004, COM(2002) 159 final, 2002/0090 (CNS) et sa modification en juin 2003.

⁶⁰ Règlement (CE) n° 805/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 21 avril 2004, portant création d'un titre exécutoire européen pour les créances incontestées, JO L 143 du 30 avril 2004, modifié par le Règlement (CE) n° 1869/2005 de la Commission du 16 novembre 2005 remplaçant les annexes du Règlement (CE) n° 805/2004 du Parlement européen et du Conseil portant création d'un titre exécutoire européen pour les créances incontestées, JO L 300 du 17 novembre 2005, p. 6-18.

⁶¹ Livre vert, Obligations alimentaires, 15 avril 2004, COM(2004) 254 final.

⁶² Décision-cadre du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales, 2001/220/JAI, JO L 82 du 22 mars 2001, p. 1-4.

⁶³ Le respect et la reconnaissance des victimes, le droit de recevoir des informations, la garantie de la compréhension, le droit à la prise en charge des frais, la médiation pénale, et certains autres points s'en voient clairement facilités. Pour plus d'informations sur les droits des victimes en droits comparé et européen, voir G. GIUDICELLI-DELAGE & C. LAZERGES, *La victime sur la scène pénale en Europe*, PUF, Les voies du droit, 2008.

⁶⁴ Directive 2004/80/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité, JO L 261 du 6 août 2004, p. 2.

même esprit, une décision de la Commission en 2006 a permis l'établissement de formulaires-types pour la transmission des demandes et des décisions d'un État à un autre⁶⁵.

Le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont adopté le 21 mai 2008 une directive relative à la **médiation en matière civile et commerciale**⁶⁶. Les conclusions de celle-ci s'avèrent très proches de celles des lignes directrices établies par le Conseil de l'Europe⁶⁷ mais le cadre de la directive est théoriquement circonscrit aux litiges transfrontaliers. Elle rappelle aux États membres l'importance de la médiation dans l'accès à la Justice et indique divers principes destinés à en faciliter l'application⁶⁸.

Conclusions

Il n'est plus possible de prétendre accéder à la justice, si l'on n'accède pas à une justice satisfaisant aux exigences de qualité les plus élevées.

L'émergence d'une culture peut être l'expression d'un ensemble de facteurs communs. Mais la culture est également le reflet de la diversité, la connaissance de la différence, et son acceptation.

L'accès à la Justice témoigne tantôt de véritables consensus européens, tantôt de courants profondément différents qui coexistent, s'acceptent et s'harmonisent. La plupart des réformes ayant trait à l'accès à la Justice sont précédées de travaux parlementaires de législation comparée. La culture judiciaire européenne se construit dans un contexte de diversité et de coopération. Les organismes internationaux, comme la CEPEJ, contribuent à l'ingénierie des systèmes judiciaires en Europe. En diffusant les bonnes pratiques qu'elle a évaluées, la CEPEJ catalyse l'émergence d'une culture judiciaire commune.

⁶⁵ Décision de la Commission du 19 avril 2006 établissant des formulaires types pour la transmission des demandes et des décisions en vertu de la directive 2004/80/CE du Conseil relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité, 2006/337/CE, JO L 125 du 12.5.2006, p. 25-30.

⁶⁶ Directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale, JO L 136 du 24 mai 2008, p. 3-8.

⁶⁷ CEPEJ, *Améliorer la médiation dans les États membres du Conseil de l'Europe, Normes et mesures concrètes*, Les Études de la CEPEJ n° 5, 2008.

⁶⁸ La plupart des principes sont communs aux travaux du Conseil de l'Europe (CEPEJ) et de l'Union européenne notamment la qualité de la médiation (codes de bonnes conduites, etc.), la confidentialité de la procédure, les délais de prescription, l'information du public et l'information des autorités compétentes.