

**JUSTICE**



# L'accès à la justice en Europe : présentation des défis à relever et des opportunités à saisir



**FRA**

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS



Ce rapport aborde les questions relatives au droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial (article 47) du Titre VI « Justice » de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

**Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.**

Un numéro unique gratuit (\*):  
00 800 6 7 8 9 10 11

(\*). Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas l'accès aux numéros 00 800 ou peuvent facturer ces appels.

Crédit photo (couverture & intérieur) : iStockphoto

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

FRA – Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne  
Schwarzenbergplatz 11  
1040 Vienne  
Autriche  
Tél. +43 (1) 580 30 - 0  
Fax +43 (1) 580 30 - 699  
E-mail : [information@fra.europa.eu](mailto:information@fra.europa.eu)  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu)

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2012

ISBN 978-92-9192-677-0  
doi:10.2811/17917

© Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2010  
Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

*Printed in Luxembourg*

IMPRIMÉ SUR PAPIER CERTIFIÉ FSC





# L'accès à la justice en Europe : présentation des défis à relever et des opportunités à saisir



# Avant-propos

La possibilité de faire appliquer un droit est primordiale pour faire des droits fondamentaux une réalité concrète. L'accès à la justice n'est pas simplement un droit en soi, c'est aussi un instrument d'émancipation dans la mesure où il permet aux personnes de faire respecter leurs droits et d'obtenir réparation. Dans ce sens, il concrétise les droits fondamentaux théoriques. Par conséquent, la recherche et les conseils fondés sur des éléments de preuve en matière d'accès à la justice contribuent également à l'application d'autres droits. Le présent rapport est une introduction générale au thème de l'accès à la justice. Il s'ajoute aux quatre rapports publiés en 2010 par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sur le thème de « l'architecture des droits fondamentaux dans l'Union européenne ». Il complète ces rapports par une présentation des principaux défis à relever et des opportunités à saisir pour la concrétisation de l'accès à la justice en Europe.

Ce rapport est fondé sur l'enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination (EU-MIDIS) réalisée par la FRA, qui a observé, entre autres, une méconnaissance et une méfiance vis-à-vis des mécanismes de plainte parmi les minorités ethniques et les groupes démographiques issus de l'immigration victimes de discrimination. Il décrit la nature et le fonctionnement des mécanismes judiciaires dans l'Union européenne (UE) et se focalise en particulier sur les mécanismes judiciaires existants au niveau national dans les États membres de l'Union européenne en abordant les pratiques et procédures en vigueur au niveau national en matière de législation anti-discrimination. Ce thème principal a été choisi car les États membres sont tenus de fournir des recours effectifs dans le cadre de leur mise en œuvre de la législation de l'UE dans ce domaine.

Outre les mécanismes en place au niveau national, ce rapport décrit également les voies de recours disponibles au niveau européen comme au niveau international : la Cour de justice de l'Union européenne, la Cour européenne des droits de l'homme et les organes de contrôle des traités des Nations Unies en matière de droits de l'homme. Ce rapport explique le fonctionnement de ces mécanismes et compare leurs avantages. Il met en évidence les changements apportés par le Traité de Lisbonne, comme l'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme et la modification des règles qui concernent la qualité pour agir. Les droits fondamentaux constituent toutefois une problématique traitée le plus souvent au niveau national, et c'est pourquoi le présent rapport met l'accent sur les mécanismes judiciaires nationaux et sur les défis qu'ils impliquent.

Au niveau national, ce rapport décrit les préoccupations et les obstacles concrets à l'accès à la justice, mais il souligne également les pratiques effectives. Parmi les principaux points préoccupants figurent notamment les délais inutilement stricts imposés pour intenter des actions. Ceci affecte 22 des 27 États membres de l'UE. Parmi les autres difficultés notables, on citera les règles restrictives concernant les personnes habilitées à intenter une action, les frais de justice excessifs et la complexité des procédures judiciaires. Ce rapport est la première étude réalisée par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne consacrée essentiellement à l'accès à la justice. Il sera suivi d'un rapport axé sur le rôle joué par les organismes de promotion de l'égalité et d'autres organes similaires pour faciliter l'accès à la justice, mais aussi sur l'expérience des organismes de promotion de l'égalité, des requérants et des acteurs qui apportent un soutien aux requérants. Ces rapports se complètent mutuellement, mettant respectivement l'accent sur le système judiciaire et sur les organismes de promotion de l'égalité dans leur rôle d'aide aux plaignants ou de mécanisme de recours alternatif. Cette complémentarité témoigne d'une conception large de l'accès à la justice. En indiquant où se situent les principaux défis et en présentant des exemples de pratiques encourageantes, ce rapport peut contribuer à mieux comprendre quelles améliorations sont possibles pour permettre aux personnes de faire respecter leurs droits fondamentaux en pratique.

**Morten Kjaerum**  
*Directeur*



# Table des matières

AVANT-PROPOS.....	3
LISTE DES ABRÉVIATIONS .....	7
RÉSUMÉ .....	9
AVIS.....	12
<b>1 L'ACCÈS À LA JUSTICE – MISE EN CONTEXTE DU CONCEPT DANS L'UE .....</b>	<b>15</b>
1.1. Les recherches de la FRA concernant l'accès à la justice.....	15
1.2. Contexte du rapport.....	16
1.3. Le concept.....	17
1.4. Recherches et instruments connexes du Conseil de l'Europe .....	18
1.5. L'accès à la justice en droit européen.....	19
1.6. L'accès à la justice dans la politique de l'UE .....	22
1.7. Résumé.....	25
<b>2 MÉCANISMES EXISTANTS AU NIVEAU EUROPÉEN ET AU NIVEAU INTERNATIONAL.....</b>	<b>27</b>
2.1. Caractéristiques communes et distinctions .....	27
2.2. Les organes des traités de l'ONU.....	29
2.3. Les mécanismes du Conseil de l'Europe .....	35
2.4. Cour de justice de l'Union européenne .....	38
2.5. Résumé.....	41
<b>3 L'ACCÈS À LA JUSTICE AU NIVEAU NATIONAL.....</b>	<b>43</b>
3.1. Limites .....	43
3.2. Alternatives .....	50
3.3. Résumé.....	53
<b>4 L'AIDE JUDICIAIRE AU NIVEAU NATIONAL.....</b>	<b>55</b>
4.1. Nature et champ d'application de l'assistance judiciaire .....	57
4.2. Éligibilité à l'assistance judiciaire .....	59
4.3. Systèmes complémentaires .....	61
4.4. Résumé.....	62
<b>5 RECOURS AU NIVEAU NATIONAL.....</b>	<b>63</b>
5.1. Nature du recours .....	64
5.2. Montant du dédommagement financier.....	66
5.3. Prise en charge des frais de justice .....	68
5.4. Preuve .....	69
5.5. Exécution des arrêts .....	71
5.6. Résumé.....	72
CONCLUSIONS.....	73

# Figures et tableaux

Figure 1 :	Accès à la justice et terminologie connexe.....	18
Figure 2 :	Vue d'ensemble des mécanismes sélectionnés .....	27
Figure 3 :	Les deux principales voies d'accès à la CJUE.....	38
Figure 4 :	Limites de l'accès à la justice dans les États membres de l'UE.....	44
Figure 5 :	Violations concernant la durée des procédures, en pourcentage de tous les arrêts de la CouEDH concluant à des violations de la CEDH, par État membre de l'UE avec le Liechtenstein et la Norvège pendant la période 1959-2009 (%) .....	47
Figure 6 :	Renonciation au droit d'accéder à une instance judiciaire dans les États membres de l'UE .....	51
Figure 7 :	Accès à une procédure non judiciaire dans les États membres de l'UE .....	52
Figure 8 :	Disponibilité de l'assistance judiciaire dans les États membres de l'UE .....	57
Figure 9 :	Tests d'éligibilité à l'assistance judiciaire dans les États membres de l'UE.....	59
Figure 10 :	Nature du recours dans les États membres de l'UE .....	65
Figure 11 :	Possibilité de dommages-intérêts punitifs dans les États membres de l'UE .....	66
Figure 12 :	Montant du dédommagement financier: montants les plus élevés observés dans les États membres de l'UE (EUR).....	67
Figure 13 :	Règles relatives au paiement des frais de justice par État membre de l'UE .....	69
Figure 14 :	Exécution des arrêts définitifs dans les États membres de l'UE.....	72
Tableau 1 :	Les États membres de l'UE en tant que parties aux conventions de l'ONU .....	31
Tableau 2 :	Nombre d'États parties, parmi l'UE-27, ayant accepté la procédure de traitement des demandes individuelles par les différents organes des traités .....	32
Tableau 3 :	Acceptation par les États membres de l'UE des procédures de traitement des demandes individuelles .....	33
Tableau 4 :	États membres de l'UE qui sont parties et signataires au protocole additionnel de la CSE.....	37
Tableau 5 :	Vue d'ensemble des dispositions relatives à l'accès à la justice devant la Cour de justice de l'Union européenne .....	39



# Liste des abréviations

CAT	Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants / Comité contre la torture
CDF	Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne
CEDAW	Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes / Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme)
CEDS	Comité européen des droits sociaux
CEPEJ	Commission européenne pour l'efficacité de la justice (du Conseil de l'Europe)
CERD	Comité pour l'élimination de la discrimination raciale
CJ	Cour de justice, par opposition au Tribunal. Ensemble, ces deux instances constituent la Cour de justice de l'Union européenne
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne (anciennement Cour de justice des Communautés européennes). Sauf indication contraire, ce terme désigne à la fois le Tribunal et la Cour de justice de l'Union européenne.
CouEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CRC	Convention relative aux droits de l'enfant
CRPD	Convention des droits des personnes handicapées
CSE	Charte sociale européenne
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme
EU-MIDIS	Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination
FRA	Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne
FRALEX	Réseau d'experts juridiques de la FRA
HRC	Comité des droits de l'homme de l'ONU
ICCPR	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
ICERD	Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
ICESCR	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
ICPED	Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées
ICRMW	Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille
ONU	Organisation des Nations Unies
TCE	Traité instituant les Communautés européennes
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Tr	Tribunal (anciennement Tribunal de première instance)
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne



# Résumé

Ce rapport présente une analyse comparative à l'échelle européenne de l'efficacité de l'accès à la justice en tant que moyen de garantir les droits des personnes<sup>1</sup> en matière de législation anti-discrimination. La législation anti-discrimination, incarnée par la directive sur l'égalité raciale, la directive sur l'égalité entre les femmes et les hommes (refonte), la directive sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la directive relative à l'égalité de traitement en matière d'emploi, est au cœur de ce rapport. Elle a servi de base à l'observation des cas étudiés, des règles et pratiques analysées et a permis de s'assurer que l'étude ne dépasse pas le cadre du droit européen. Cependant, dans la mesure où les règles et pratiques en vigueur concernent non seulement la législation anti-discrimination mais aussi le droit civil et administratif de façon plus générale, il est probable que les conclusions du présent rapport en matière d'obstacles et de pratiques prometteuses s'appliquent au-delà du cadre du droit positif. Il convient de rappeler également que cette étude s'est essentiellement limitée au droit civil. Elle couvre parfois certaines procédures administratives, le cas échéant, mais pas le droit pénal.

Les recherches menées dans le cadre des rapports par pays, qui ont servi de base au présent rapport, ont été réalisées sur la base d'une analyse des lois et des règlements de procédure ainsi que d'une sélection de cas dans chacun des 27 États membres de l'Union européenne (UE) dans la perspective du concept d'accès à la justice. Les éléments constitutifs de ce concept ont été décrits selon une typologie des composants de cette vaste notion. L'étude des éléments européens et internationaux est basée sur la littérature disponible et sur une analyse de la jurisprudence.

Ce rapport montre que le concept d'accès à la justice comporte de nombreuses nuances, parmi lesquelles, avant tout, un accès effectif à un mécanisme indépendant de règlement des différends ainsi que d'autres questions connexes telles que la disponibilité d'une assistance judiciaire et des recours adéquats. Différentes instances sont disponibles au niveau national comme au niveau européen/international.

## Niveau européen et niveau international

Ce rapport analyse les mécanismes judiciaires et quasi-judiciaires aux niveaux européen (Union européenne et Conseil de l'Europe) et international (Nations Unies). Ces différents niveaux présentent des caractéristiques communes et des caractéristiques divergentes en ce qui concerne les règles permettant d'intenter une action en justice, la nature des procédures, les recours disponibles et les mécanismes de suivi en vigueur. À l'exception de la Cour de justice de l'Union européenne (en raison de la façon dont le droit de l'UE est intégré aux systèmes nationaux), tous les mécanismes de contrôle constituent des moyens « subsidiaires » d'obtenir réparation. Cela signifie qu'avant d'avoir recours à ces procédures, les personnes concernées sont tenues d'utiliser les recours disponibles au niveau national dans la mesure où ceux-ci sont effectifs. Les États ont ainsi la possibilité de corriger en interne les manquements à leurs obligations avant qu'un organe international puisse intervenir.

Les organes de contrôle de l'ONU chargés de superviser la mise en œuvre des traités relatifs aux droits de l'homme constituent un mécanisme quasi-judiciaire relativement accessible. Certains de ces organes sont mandatés pour entendre les plaintes individuelles. C'est le cas par exemple du Comité sur l'élimination de la discrimination raciale (CERD), relevant de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD), ou encore du Comité des droits de l'homme (HRC), relevant du pacte international relatif aux droits civils et politiques (ICCPR). L'ICERD a été le premier traité de l'ONU en matière de droits de l'homme à prévoir un organe de contrôle spécifique, le CERD. Ce comité a été le précurseur d'autres organes institués par d'autres conventions, dont le HRC. Parmi les caractéristiques spécifiques de l'ICERD, on peut citer la capacité d'entendre non seulement des plaintes individuelles, mais aussi des réclamations collectives déposées par un groupe de personnes. Le HRC est cependant l'organe de contrôle qui a accumulé le volume le plus important de décisions relatives à des plaintes individuelles. Il convient également de noter que les États ne reconnaissent pas expressément le caractère juridiquement contraignant des avis rendus par les organes des traités. Ces

<sup>1</sup> Dans l'intérêt d'une meilleure lisibilité, l'utilisation de la forme grammaticale masculine pour la désignation des personnes et des fonctions doit être comprise comme se référant à toute personne sans considération de genre.

avis constituent toutefois des interprétations par voie d'autorité des traités concernés.

La Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) est chargée de statuer sur les plaintes relatives au respect de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Ces dernières années, la charge de travail de la CouEDH a excédé ses capacités, provoquant des retards dans la résolution des affaires. Le protocole n° 14 de la CouEDH a instauré une série de mesures conçues pour y remédier, parmi lesquelles la procédure « pilote », permettant de faire face aux infractions répétées - des affaires similaires qui s'expliquent par des problèmes systémiques au niveau national. Au vu de ces réformes, l'accent placé sur le rôle de la CouEDH semble évoluer. Alors qu'elle constituait précédemment un dernier recours pour les particuliers, elle adopte de plus en plus un rôle constitutionnel par la promulgation d'arrêtés sur des questions juridiques d'importance plus large et pertinentes pour diverses plaintes. Dans le contexte des droits sociaux, la CouEDH est complétée par le Comité européen des droits sociaux (CEDS), qui contrôle la mise en œuvre de la Charte sociale européenne (CSE).

Le particulier qui souhaite intenter une action contre l'UE-même peut faire appel à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) de deux façons : directement, à travers une action en annulation et indirectement, via des arrêts préjudiciels. Le Traité de Lisbonne a assoupli les règles qui concernent la qualité pour agir pour les actions en annulation, mais l'accès à la CJUE reste relativement limité.

Le Traité de Lisbonne a également apporté d'autres changements importants. Tout d'abord, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est devenue légalement contraignante. Deuxièmement, la juridiction de la CJUE a été élargie, de sorte qu'elle peut désormais statuer sur des domaines du droit européen qui échappaient auparavant à ses attributions. Troisièmement, le Traité de Lisbonne impose à l'Union européenne d'adhérer à la CEDH. Cette adhésion aura pour effet de rendre la CouEDH compétente pour toutes les infractions à la CEDH par l'UE.

## Niveau national

Étant donné que la protection des droits fondamentaux doit être assurée avant tout au niveau national, le présent rapport met l'accent sur les mécanismes judiciaires des différents États membres de l'Union européenne. Les principaux thèmes abordés comprennent les limites concrètes de l'accès à la justice au niveau national, les

régimes d'assistance judiciaire existants ainsi que les différents moyens d'indemniser les victimes de traitements discriminatoires. Le rapport identifie également certaines pratiques observées dans différents États membres dans le contexte de ces questions. En outre, le cas échéant, ces chapitres font référence aux pratiques existantes dont la finalité consiste à faciliter l'accès à la justice.

Sur la base des résultats des études présentés dans ce rapport, on peut conclure que les délais excessivement brefs pour déposer une plainte et intenter une action, les conditions restrictives en ce qui concerne la qualité pour agir (y compris l'absence ou l'application rigide de règles relatives aux plaintes d'intérêt public, qui se limitent souvent aux dossiers environnementaux) ainsi que les retards injustifiés dans les procédures en non-discrimination constituent des obstacles non négligeables à l'accès des particuliers aux tribunaux nationaux des États membres. En ce qui concerne les délais excessifs en particulier, il convient de noter que, même si les législations nationales de la plupart des États membres prévoient la résolution rapide des cas urgents ou sensibles, il est difficile de juger si ces procédures accélérées réduisent réellement la longueur des recours judiciaires dans la pratique.

Afin de limiter le recours aux actions en justice, qui peuvent être longues et coûteuses, de nombreux États membres proposent aux victimes de discrimination des mécanismes non judiciaires alternatifs pour obtenir réparation. Par ailleurs, certains États membres permettent aux victimes de renoncer à leur droit à recourir à un organe judiciaire et de régler les différends en dehors des tribunaux, moyennant le respect de certaines conditions.

Tous les États membres proposent généralement une aide judiciaire aux parties aux procédures en matière de non-discrimination. Ils appliquent pour cela des tests de « ressources » ou « ressources et bien-fondé ». Il semble néanmoins que des moyens plus conséquents soient nécessaires. Les restrictions budgétaires provoquées par la crise économique suscitent de vives inquiétudes. Dans certains États membres, il semble que ces difficultés soient partiellement compensées par la mise en œuvre d'initiatives qui viennent compléter l'assistance judiciaire, comme des services gratuits de conseil juridique ou une assurance de défense en justice.

Selon les résultats des études réalisées dans ce domaine, les dédommagements financiers constituent le principal moyen d'indemnisation des victimes de discrimination dans les 27 États membres de l'UE. En outre, dans la plupart des États membres, ces indemnisations financières sont complétées par d'autres formes de réparations



non financières (par exemple la réintégration en cas de licenciement discriminatoire).

Le montant des dédommagements financiers varie considérablement entre les États membres. Les résultats des recherches en la matière indiquent que le montant moyen des dédommagements financiers octroyés par les tribunaux nationaux varie considérablement, et ces disparités ne semblent pas s'expliquer entièrement par des facteurs tels que le coût de la vie. Deux États membres seulement autorisent l'octroi de dommages-intérêts punitifs.

La plupart des États membres appliquent la règle selon laquelle la partie perdante est condamnée aux dépens, c'est-à-dire que la partie qui perd le procès doit couvrir les frais de justice de l'autre partie. Dans la plupart des États membres, le système judiciaire jouit du pouvoir discrétionnaire de ne pas appliquer cette règle. Il semble toutefois que les frais de justice soient suffisamment élevés pour constituer un obstacle à l'accès à la justice dans certains États membres.

Ce rapport identifie de nombreuses pratiques prometteuses susceptibles d'améliorer l'accès à la justice pour les plaignants. Ces pratiques incluent : des règles de procédure simplifiées et moins formalistes permettant de faire respecter plus facilement les droits ; des initiatives d'e-justice permettant au public de consulter gratuitement la jurisprudence concernée ; des règles généreuses concernant la qualité pour agir (permettant par exemple des actions d'intérêt public) ; la disponibilité de réparations autres que financières ; des initiatives pro bono et des centres de conseil juridique.

Étant donné la grande diversité des difficultés rencontrées et des pratiques adoptées par les États membres, les résultats des recherches menées par la FRA au niveau national ne permettent pas toujours une comparaison directe. Pour garantir une image aussi complète que possible, le site internet de la FRA propose des informations supplémentaires concernant l'accès à la justice, classées par État membre et par catégorie.

# Avis

L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne a formulé les avis suivants sur la base des résultats et de l'analyse comparative présentés dans ce rapport.

L'accès à la justice constitue un droit primordial, dans la mesure où tous les autres droits fondamentaux en dépendent pour assurer leur respect en cas d'infraction. L'analyse de la situation dans les États membres de l'Union européenne révèle la nécessité de réviser les procédures de façon à rendre l'accès à la justice plus effectif.

## Qualité pour agir

Des règles trop strictes en ce qui concerne la qualité pour agir restreignent le rôle des organisations de la société civile dans les actions en justice. La législation anti-discrimination européenne impose aux États membres d'autoriser certaines associations, comme les organisations non gouvernementales (ONG) ou les syndicats, à intervenir dans des actions judiciaires ou administratives au nom ou en soutien de plaignants. Au-delà de ce domaine du droit, seuls quelques États membres autorisent ces organisations à intenter elles-mêmes des actions en justice. La plupart des États membres autorisent des actions d'intérêt public (*actio popularis*) dans les dossiers environnementaux, conformément à leurs obligations au titre de la convention d'Aarhus. Ce fait semble indiquer que des règles plus larges sont acceptables en principe, et que les États membres devraient envisager d'élargir leurs règles en matière de statut dans d'autres domaines du droit.

## Renonciation à des droits

La législation de sept États membres permet de renoncer, au moins partiellement, au droit de faire appel à un organe judiciaire, par exemple en concluant un règlement à l'amiable ou par une clause d'arbitrage ou de médiation dans un contrat, pour autant qu'aucun élément de coercition ne soit impliqué. Par contraste, 13 États membres interdisent les clauses contractuelles dont l'objet vise à restreindre ou exclure le droit d'une personne d'intenter une action en justice. Il est souhaitable de proposer des voies de recours alternatives moins coûteuses ou moins longues que les procédures judiciaires, mais ces possibilités ne doivent pas exclure le droit de tout un chacun d'accéder à la

justice. En outre, tout règlement convenu via un arbitrage, une médiation ou une conciliation doit refléter pleinement le droit du plaignant à une réparation effective, proportionnée et dissuasive.

## Aide judiciaire

Les coûts élevés associés aux actions en justice, comme les frais de procédure et les honoraires d'avocats, peuvent dissuader certaines personnes d'exercer un recours devant les tribunaux. Tous les États membres proposent une assistance en justice, mais cette aide n'est pas toujours suffisante pour permettre à toutes les victimes d'infractions à la législation anti-discrimination d'intenter des actions. Les règles relatives à l'éligibilité pour l'aide judiciaire doivent être libellées de façon à garantir que les personnes ne disposant pas de moyens financiers suffisants reçoivent une aide adéquate. Dans cette optique, les États membres devraient envisager de réexaminer les seuils définis pour l'évaluation des « ressources », ou encore les formules utilisées pour les tests de « ressources et bien-fondé » de façon à garantir à chacun l'accès à la justice.

La mise en place de mécanismes de règlement des litiges, comme les procédures quasi-judiciaires proposées par certains organismes de promotion de l'égalité, peuvent contribuer à garantir l'accès à la justice en offrant aux plaignants une alternative plus rapide et moins coûteuse. Les États membres qui n'ont pas conféré de tels pouvoirs aux organismes de promotion de l'égalité pourraient envisager de le faire. Dans cette perspective, il conviendrait de noter que les organismes de promotion de l'égalité ont besoin de moyens adéquats pour accomplir cette mission.

Il convient de prendre en considération les mesures alternatives ou complémentaires disponibles dans certains États membres telles que le plafonnement des honoraires d'avocats, la suppression des frais de procédure pour les plaignants en difficulté financière et l'assurance-protection juridique. Il convient également d'envisager de promouvoir des pratiques telles que le soutien par des centres de conseil juridique ou le travail pro bono, tout en s'assurant que ces mesures sont complémentaires et ne se substituent pas à un système d'assistance judiciaire doté de moyens adéquats. Il faudrait également envisager la mise en place de procédures simplifiées, dans lesquelles les personnes ne sont

pas tenues de se faire représenter par un avocat, tout en prévoyant les protections nécessaires pour garantir le respect de leurs droits et leur capacité à participer effectivement aux débats.

## Prescription

La restriction dans le temps des possibilités de plainte est nécessaire pour assurer la certitude juridique, mais il convient de trouver un équilibre entre cette nécessité et le droit du plaignant d'obtenir réparation. Les délais de prescription inutilement courts semblent constituer un obstacle important à l'accès à la justice dans tous les États membres. Les États membres de l'Union européenne doivent allonger les délais de prescription de façon à respecter les normes fixées par la jurisprudence de la CouEDH.

## Durée des procédures

Si une personne est contrainte d'attendre trop longtemps pour obtenir réparation, ce délai risque de rendre ses droits inopérants. À long terme, les délais excessifs risquent également de décourager les plaignants potentiels. L'analyse des arrêts rendus par la CouEDH et les exemples de cas collectés pour le présent rapport suggèrent qu'il existe des difficultés systématiques dans certains États membres, difficultés qui empêchent d'obtenir un jugement

dans des délais raisonnables. La jurisprudence de la CJUE exige que les tribunaux nationaux assurent des recours effectifs dans le contexte des droits découlant de la législation européenne. Les États membres devraient envisager d'examiner l'organisation de leur système judiciaire et l'allocation de leurs ressources pour atteindre cet objectif.

## Obligations internationales

Tous les États membres de l'UE sont parties aux traités essentiels de l'ONU en matière de droits de l'homme, mais tous n'ont pas reconnu la compétence des organes de contrôle pour entendre des plaintes individuelles. Les règles généreuses en matière de qualité pour agir et d'accessibilité des procédures en font une alternative précieuse à d'autres instances telles que la CouEDH. En outre, certains de ces organes contrôlent l'application de droits qui ne sont actuellement pas prévus par la CEDH ou la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, comme certains droits sociaux. Par ailleurs, un seul État membre autorise actuellement les ONG nationales à intenter des actions devant le Comité européen des droits sociaux. Étant donné l'avantage lié au fait de permettre l'accès à des procédures de règlement des litiges aux niveaux européen et international, les États membres qui n'ont pas encore accepté la compétence de ces organes devraient envisager de revoir leur copie.



# 1

## L'accès à la justice – Mise en contexte du concept dans l'UE



### 1.1. Les recherches de la FRA concernant l'accès à la justice

Le présent rapport porte sur l'« accès à la justice » dans l'Union européenne, c'est-à-dire sur les moyens à mettre en place pour assurer le respect des droits dans l'UE. Pour ce faire, il analyse les mécanismes proposés par les États membres ainsi que par l'UE, le Conseil de l'Europe et l'Organisation des Nations Unies (ONU). Toutefois, ce rapport met l'accent sur les mécanismes judiciaires au niveau national et sur les défis et les pratiques prometteuses liés à ces mécanismes. Par ailleurs, il se concentre principalement sur l'accès à la justice dans le domaine de la législation anti-discrimination, incarnée par les directives sur l'égalité entre les femmes et les hommes, la directive sur l'égalité raciale et la directive sur l'égalité en matière d'emploi<sup>2</sup>. Cette analyse concerne principalement les recours en droit civil, parfois certaines procédures administratives, mais en aucun cas le domaine du droit pénal. Ce rapport comparatif constitue la première étude de la FRA consacrée spécifiquement à l'accès à la justice<sup>3</sup>.

2 Directive 2000/43 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (JO L 180, 19 juillet 2000, p. 22) ; directive 2000/78 du Conseil portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (JO L 303, 2 décembre 2000, p. 16) ; directive 2004/113 du Conseil mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services (JO L 373, 21 décembre 2004, p. 37) ; directive 2006/54 du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte) (JO L 204, 26 juillet 2006, p. 23).

3 Pour de plus amples informations, voir également le rapport publié récemment par la FRA *Access to effective remedies : The asylum-seeker perspective*, Vienne, FRA, disponible sur : [www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/asylum-access-remedies-report-092010\\_en.pdf](http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/asylum-access-remedies-report-092010_en.pdf) (tous les hyperliens mentionnés dans le présent rapport ont été visités en novembre 2010).

Il doit être envisagé dans le contexte d'une série de projets de recherche de la FRA. L'enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination (EU-MIDIS), réalisée par la FRA en 2009, a révélé une grande méconnaissance des mécanismes de recours (dans les cas de discrimination), en particulier au sein des groupes vulnérables tels que les minorités et les immigrants. Ce rapport consacré à l'accès à la justice sera suivi d'un rapport axé sur le rôle joué par les organismes de promotion de l'égalité et d'autres organes similaires pour faciliter l'accès à la justice, mais aussi sur l'expérience des organismes de promotion de l'égalité, des plaignants et des acteurs qui apportent un soutien aux plaignants. Ces rapports se complètent mutuellement, mettant respectivement l'accent sur le système judiciaire et sur les organismes de promotion de l'égalité dans leur rôle d'aide aux plaignants ou de mécanisme de recours alternatif. En mai 2010, la FRA a publié une série de rapports sur les possibilités d'améliorer l'architecture de promotion et de protection des droits de l'homme dans l'UE<sup>4</sup>, et notamment les institutions nationales des droits de l'homme, les autorités de la protection des données et les organismes de promotion de l'égalité. Parmi les autres projets connexes portant sur différents composants de l'accès à la justice, on peut citer :

- La perspective des demandeurs d'asile : l'accès à des recours efficaces et l'obligation d'informer les demandeurs ;

4 Rapports rédigés dans le cadre de la série *Renforcement de l'architecture des droits fondamentaux au sein de l'UE I-III* : un rapport sur les institutions nationales des droits de l'homme dans les États membres de l'UE (*National Human Rights Institutions in the EU Member States*) ; un rapport sur la protection des données dans l'UE et le rôle des autorités nationales compétentes en matière de protection des données (*Data Protection in the European Union : the role of National Data Protection Authorities*) ; et *EU-MIDIS Données en bref 3 – Sensibilisation aux droits et organismes de promotion de l'égalité* ; disponibles sur : [http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_en.htm).

- L'accès aux recours pour les migrants en situation irrégulière ;
- Impact de la directive sur l'égalité raciale - Le point de vue des syndicats et des employeurs de l'Union européenne ;
- Le droit à la participation politique des personnes souffrant de troubles mentaux et des personnes handicapées mentales ;
- Gouvernance fondée sur la concertation : lier les droits fondamentaux (y compris un accès amélioré à des mécanismes de plainte au niveau local et leur lien avec les mécanismes aux niveaux national et international) ;
- Développement d'indicateurs pour la protection, le respect et la promotion des droits de l'enfant dans l'UE (justice adaptée aux enfants) ;
- Manuel de droit européen en matière de non-discrimination<sup>5</sup>.

Le premier chapitre décrit en profondeur le concept d'accès à la justice et le situe dans le cadre du droit et de la politique européennes. Il est suivi de quatre autres consacrés aux thèmes suivants : (2) accès aux mécanismes aux niveaux européen et international ; (3-5) accès à la justice au niveau national, y compris les recours judiciaires disponibles. À titre d'exemples, des affaires importantes traitées par les tribunaux nationaux ainsi que par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et par la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) y sont présentées.

## 1.2. Contexte du rapport

Ce rapport repose principalement sur les 27 études nationales menées par le réseau d'experts juridiques de l'agence, FRALEX<sup>6</sup>, sur la base d'une typologie conçue pour permettre une comparaison globale des composantes essentielles de l'accès à la justice. Pour le niveau national, l'analyse et les informations sur lesquelles se base ce rapport brossent un portrait de la situation fin 2008. L'évaluation des cas étudiés, les statistiques ainsi que les réponses administratives et politiques de haut niveau face aux problèmes d'accès à la justice couvrent la période allant de 2000

à 2009. Les éléments européens et internationaux représentent la situation au 15 octobre 2010.

Étant donné qu'il n'existe pas de concept standardisé d'« accès à la justice », les recherches menées au niveau national ont été structurées autour d'une typologie en cinq parties décrivant ses éléments constitutifs. Cette typologie repose sur le droit à un procès équitable ainsi que sur le droit plus large à un recours visé aux articles 6 et 13 de la CEDH, aux articles 2, paragraphe 3, et 14 du pacte international relatif aux droits civils et politiques (ICCPR) et à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDF). Sur la base de ces dispositions, ce rapport identifie les éléments constitutifs suivants de l'« accès à la justice » :

1. le droit à un accès effectif à un organisme de règlement des litiges ;
2. le droit à une procédure équitable ;
3. le droit à un règlement des litiges dans des délais raisonnables ;
4. le droit à un dédommagement adéquat ; et
5. les principes de l'efficacité et de l'effectivité.

Ces éléments ont été à leur tour ventilés en aspects plus détaillés, appelés « indicateurs ». Pour trois de ces indicateurs, il a été demandé aux équipes FRALEX d'analyser une sélection de 50 à 80 affaires nationales<sup>7</sup>. Ces affaires devaient concerner les droits « civils » protégés par l'article 6, paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et par l'article 14 de l'ICCPR<sup>8</sup>.

La non-discrimination a été sélectionnée comme domaine de focalisation afin de restreindre la portée de l'analyse à un niveau gérable, mais également parce que des études antérieures de la FRA ont mis en évidence la nécessité d'améliorer et de faciliter l'accès à la justice dans ce domaine. L'objectif de l'étude consiste toutefois à analyser plus largement l'accès à la justice, et le présent rapport constitue uniquement un premier pas dans cette direction.

Certains éléments des 27 études nationales, qui fournissent des informations supplémentaires par pays en matière d'accès à la justice dans le contexte de la typologie susmentionnée, sont disponibles sur le site internet de la FRA<sup>9</sup>. Ces rapports, structurés

5 Les projets de la FRA sont disponibles sur : [http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/projects/proj\\_accesstojustice\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/projects/proj_accesstojustice_en.htm) et les publications de la FRA sur : [http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_en.htm).

6 Créé en 2007, FRALEX se compose d'experts hautement qualifiés dans le domaine des droits fondamentaux dans chacun des États membres de l'UE. FRALEX émet différents rapports, analyses et études nationales et comparatives qui servent de contexte aux publications de la FRA. Un rapport spécifique consacré à l'accès à la justice au niveau de l'UE et au niveau international lui a également été commandé. La FRA a rédigé le présent rapport comparatif sur la base de ces 27 rapports nationaux, du rapport consacré à l'UE et du rapport international.

7 Dans certains États membres, cette démarche a été laborieuse du fait de l'impossibilité d'accéder à la jurisprudence des juridictions inférieures.

8 Voir aussi : Comité des droits de l'homme (HRC), observation générale n° 32, article 14, Droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice et à un procès équitable, 23 août 2007, CCPR/C/GC/32, paragraphe 16 ; CouEDH, *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, n° 7151/75, 23 septembre 1982, points 79-83. L'article 47 CDF ne semble pas imposer la même restriction, il s'applique à tous les types d'affaires.

9 Disponible sur : <http://fra.europa.eu>.

conformément à cette typologie, analysent les systèmes judiciaires des États membres de l'UE concernés. Les détails impossibles à saisir ou sans importance pour le présent rapport comparatif sont présentés dans ces vues d'ensemble nationales, qui décrivent les mécanismes d'accès à la justice dans les cas de discrimination<sup>10</sup>.

### 1.3. Le concept

Le terme « accès à la justice » n'est pas usité en terminologie juridique. La CEDH<sup>11</sup>, par exemple, ne l'utilise pas. Elle contient des dispositions relatives au droit à un procès équitable et au droit à un recours (articles 6 et 13 CEDH). De même, la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) dispose que « [t]oute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi »<sup>12</sup>. L'ICCPR fait lui aussi référence à un « recours utile » (article 2, paragraphe 3) pour tous les droits visés par ce pacte, et il garantit le droit d'« introduire un recours devant un tribunal » (article 9, paragraphe 4), le droit de toute personne « à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement » (article 14, paragraphe 1) et le droit de toute personne à « être jugée sans retard excessif » (article 14, paragraphe 3, alinéa c)<sup>13</sup>.

Le Traité de Lisbonne, par contre, fait explicitement référence à l'accès à la justice. En son article 67, paragraphe 4, le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) 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 »<sup>14</sup>. La CDF qui, selon les réformes instaurées par le Traité de Lisbonne, est désormais légalement contraignante au même titre que les traités, prévoit le « droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial » (article 47 CDF)<sup>15</sup>. Le troisième paragraphe de cet article fait spécifiquement référence à l'accès à la justice dans le contexte de l'aide judiciaire, mais le terme « accès à la justice » conclut également l'ensemble de l'article<sup>16</sup>. Ainsi, cet article résume tous les droits constitutifs de la notion d'« accès à la justice »<sup>17</sup> :

- droit à un recours effectif devant un tribunal ;
- droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi ;
- droit de se faire conseiller, défendre et représenter ; et
- droit à une aide juridictionnelle pour ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice.

Au niveau international, le HRC de l'ONU, depuis sa création par l'ICCPR, a joué un rôle pionnier parmi les organes des traités de l'ONU en matière d'interprétation des concepts liés à l'accès à la justice<sup>18</sup>.

La convention d'Aarhus de 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en

10 Les références au Royaume-Uni concernent principalement l'Angleterre et le pays de Galles. Cependant, la plupart des règles et pratiques abordées ici s'appliquent également sur le fond (à défaut de la forme) en Écosse et, dans une moindre mesure, en Irlande du Nord.

11 Dans la doctrine juridique, cette notion a été étudiée spécifiquement par Mauro Cappelletti dans les années 70 et 80. Voir : Cappelletti, M. (éd.) (1978), *Access to Justice*, Milan, Sijthoff and Noordhoff. Plus récemment, voir : Francioni, F. (éd.) (2007), *Access to Justice as a Human Right*, Oxford University, Oxford University Press (OUP).

12 Assemblée générale de l'ONU, Déclaration universelle des droits de l'homme, résolution 217 A (III), document ONU A/810 à 71 (1948), article 8.

13 Selon le HRC de l'ONU, le refus d'accès à la justice constitue une violation suffisamment grave des droits de l'homme pour donner au réexamen d'une condamnation pénale en cas de non-respect du droit à interjeter appel. HRC de l'ONU, *Earl Pratt et Ivan Morgan c. Jamaïque*, communications n° 210/1986 et n° 225/1987. Avis adoptés le 6 avril 1989, document de l'ONU A/44/40, vol. II, p. 222. La Cour internationale de justice (CIJ) a adopté une position similaire. Dans *Avena* (affaire concernant Avena et d'autres ressortissants mexicains (*Mexique c. États-Unis*), 31 mars 2004), ou plusieurs ressortissants mexicains avaient été condamnés à mort aux États-Unis sans avoir bénéficié de l'assistance consulaire requise par l'article 36 de la convention de Vienne de 1963.

14 L'article 81, paragraphe 2, alinéa e fait référence à l'accès à la justice, et l'article 81, paragraphe 2, alinéa f mentionne « l'élimination des obstacles au bon déroulement des procédures civiles ».

15 Le statut de la CDF est précisé à l'article 6, paragraphe 1, TUE. Voir les explications relatives à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO C 303/17 du 14 décembre 2007, disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:FR:PDF>.

16 CDF, chapitre VI « Justice », article 7, Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial : « Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'UE ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article. 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 préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter. Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice. »

17 Il semble d'ailleurs que les termes « recours effectif » et « accès à la justice » soient utilisés de façon interchangeable. Voir les explications relatives à la Charte des droits fondamentaux (n° 14), p. 30, qui fait référence à la jurisprudence pertinente (*CouEDH, Airey c. Irlande*, n° 6289/73, 9 octobre 1979) de la CouEDH et qui utilise le terme « recours effectif » pour expliquer l'accès à la justice.

18 Pour de plus amples informations, voir par exemple : HRC de l'ONU, observation générale n° 32, article 7, paragraphes 8-13.

matière d'environnement<sup>19</sup> constitue également un exemple d'utilisation explicite du concept d'« accès à la justice ». Cette convention définit l'accès à la justice comme la possibilité de « former un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi » (article 9, paragraphe 1). Par ailleurs, avec la convention de 2006 relative aux droits des personnes handicapées, l'« accès à la justice » est désormais consacré par une convention de l'ONU<sup>20</sup>.

Selon l'usage actuel, l'accès à la justice est donc lié à différents termes utilisés parfois de façon interchangeable ou afin de couvrir des éléments particuliers, comme l'accès à un tribunal, des recours effectifs ou un procès équitable. La Figure 1 présente un aperçu schématique des termes les plus fréquents.

Figure 1 : Accès à la justice et terminologie connexe



Source : FRA, 2010

## 1.4. Recherches et instruments connexes du Conseil de l'Europe

La Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe a réalisé une série d'études sur l'accès à la justice dans les États membres

- 19 Convention de la Commission économique pour l'Europe de l'ONU (CEE-ONU) concernant la transparence et la responsabilité et établissant un lien entre les droits de l'homme et les droits environnementaux. L'expression « accès à la justice » est mentionnée dans le titre, le préambule ainsi qu'aux articles 1, 3, 9 et 10. Cette convention impose des obligations positives aux États parties et, ce qui est important, définit des critères relativement stricts à respecter satisfaisant aux obligations des États et assurer un exercice adéquat de ce droit.
- 20 L'article 13 impose aux États de garantir l'égalité d'accès à la justice aux personnes handicapées, ce qui oblige les États à donner à leurs agents une formation adéquate pour garantir cette égalité. Pour une analyse utile d'une série de normes européennes et internationales en matière d'accès à la justice, voir : McBride, J. (2009), *Access to Justice for Migrants and Asylum Seekers in Europe*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe.

du Conseil de l'Europe<sup>21</sup>. La CEPEJ collecte des données judiciaires en provenance des 47 États membres, analyse les lacunes et les nouvelles tendances et encourage une collecte de données plus homogène au niveau national. Un rapport complet, *Systèmes judiciaires européens* (2008-2010), couvre par exemple les dépenses publiques consacrées aux tribunaux et à l'aide juridictionnelle, les formes d'aide juridictionnelle dans les affaires pénales, le nombre d'affaires dans lesquelles une aide juridictionnelle est utilisée, les conditions d'octroi de l'aide, les systèmes de frais de procédure, la durée des procédures, la disponibilité d'une représentation juridique au tribunal et l'exécution des arrêts des tribunaux<sup>22</sup>. La CEPEJ a aussi publié un rapport sur l'utilisation de la justice en ligne en Europe<sup>23</sup>.

Le 18 novembre 2010, le Conseil consultatif de juges européens (CCJE), un organe consultatif du Conseil de l'Europe sur les questions concernant l'indépendance, l'impartialité et la compétence des juges, composé exclusivement de juges, a adopté la Magna Carta des juges (principes fondamentaux). Cette Magna Carta des juges met en lumière les principes fondamentaux qui régissent les juges et les systèmes judiciaires. Elle rappelle notamment les critères essentiels de l'état de droit, l'indépendance des juges, l'accès à la justice, les principes d'éthique et de responsabilité dans un contexte national et international<sup>24</sup>.

Le 24 février 2010, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la recommandation CM/Rec(2010)3 sur des recours effectifs face à la durée excessive des procédures. Cette recommandation fait référence à la jurisprudence de la CourEDH ainsi qu'à ses arrêts-pilotes dans ce domaine. Elle invite les États membres à mettre en place, entre autres, des mécanismes qui identifient les procédures trop longues, des recours utiles afin d'obtenir un

- 21 Pour de plus amples informations, voir notamment la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), *Systèmes judiciaires européens - Édition 2008 (données de 2006)* : Efficacité et qualité de la justice ; ainsi que *Access to Justice in Europe*, études de la CEPEJ n° 9. Dans sa résolution du 19 mai 2010 (2009/2241(INI)) sur l'adhésion de l'UE à la CEDH, le Parlement européen a demandé l'adhésion de l'UE à la CEPEJ. Plus d'informations sont disponibles sur : [www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_fr.asp).
- 22 CEPEJ (2010), *Systèmes judiciaires européens (2008-2010)*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, disponible sur : [www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_fr.asp).
- 23 CEPEJ (2008), *Utilisation des technologies de l'information et de la communication dans les systèmes judiciaires européens*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, disponible sur : [www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes7TIC\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes7TIC_fr.pdf).
- 24 Pour le texte, voir : [https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE-MC\(2010\)3&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCf2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE-MC(2010)3&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCf2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864). Dans un contexte plus large, voir aussi l'avis n° 13 du CCJE sur le rôle des juges dans l'exécution des décisions judiciaires. Ce rôle constitue un élément essentiel du fonctionnement d'un État fondé sur la primauté de droit. Il est disponible sur : [https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2010\)2&Language=lanFrench&Ver=original&BackColorInternet=DBDCf2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2010)2&Language=lanFrench&Ver=original&BackColorInternet=DBDCf2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

procès dans un délai raisonnable, une réparation, y compris des dédommagements non financiers ; et à envisager des réparations non financières lorsque des procédures ont été excessivement longues, comme la réduction des sanctions<sup>25</sup>.

Le présent rapport de la FRA complète les recherches existantes dans ce domaine en offrant un large aperçu et une analyse des principaux défis et des pratiques prometteuses existantes au niveau national au vu des exigences du droit européen et du droit international des droits de l'homme. Dans ce sens, il est à même de commenter certaines pratiques qui restreignent ou qui contribuent à la réalisation des obligations des États membres. Ainsi, il alimentera également les recherches de la FRA en matière d'accès à la justice du point de vue de l'accès des plaignants à la justice via les organismes de promotion de l'égalité.

## 1.5. L'accès à la justice en droit européen

En Europe, le droit d'accès à la justice – et plus précisément le droit d'intenter un recours devant un tribunal – a été développé par la CouEDH dans le contexte de l'article 6 CEDH. Depuis lors, il a été analysé en détail dans la littérature scientifique<sup>26</sup>. L'article 6 CEDH s'applique uniquement aux « accusations de caractère civil ou pénal ». Au fil des ans, la jurisprudence de la CouEDH a élargi systématiquement la portée de la notion de « droits de caractère civil », au point que les protections accordées par cette disposition couvrent désormais

une grande partie du droit administratif<sup>27</sup>. L'abandon de cette restriction par l'article 47 CDF, qui octroie délibérément l'accès à la justice pour toutes sortes de droits et de libertés garantis par la législation de l'UE<sup>28</sup>, n'en constitue pas moins une avancée remarquable.

Selon la tradition jurisprudentielle de la CJUE, l'accès à la justice est l'un des éléments constitutifs d'une Union fondée sur l'état de droit<sup>29</sup>. Ce droit est garanti dans les traités par la création d'un système complet de recours et de procédures juridiques conçus pour permettre à la CJUE d'examiner la légalité des mesures adoptées par les institutions<sup>30</sup>. La CJUE a reconnu le droit à une protection juridique effective comme un principe général du droit de l'UE conformément à l'influence de la jurisprudence de la CouEDH<sup>31</sup>. La CJUE a traditionnellement utilisé les traditions constitutionnelles communes aux États membres ainsi que les articles 6 et 13 CEDH comme fondement du droit à un recours utile devant un tribunal compétent.

Dans ses conclusions relatives à l'affaire *Roda Golf & Beach Resort SL*, l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer a déclaré : « L'accès à la justice est un pilier essentiel de la culture juridique occidentale. [...] C'est ainsi que les principes généraux du droit communautaire incluent le droit à une protection juridictionnelle effective, qui structure l'accès à

25 Pour de plus amples informations, voir aussi la recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilité, adoptée le 17 novembre 2010. Cette recommandation met l'accent sur l'indépendance de chaque juge et du système judiciaire dans son ensemble, précisément afin de garantir l'indépendance des juges à titre individuel. Pour la première fois, l'« efficacité » judiciaire est définie clairement et simplement comme consistant à « délivrer des décisions de qualité dans un délai raisonnable et sur la base d'une considération équitable des éléments ». Les autres mesures proposées concernant la sélection et la formation des juges, leur responsabilité ainsi que l'éthique judiciaire, sont autant d'étapes vers le renforcement du rôle des juges et du système judiciaire en général. La CEPEJ héberge également un centre pour la gestion du temps judiciaire, SATURN, qui fournit des statistiques sur la gestion du temps et aide certains tribunaux à améliorer leur gestion du temps. Plus de détails sont disponibles sur : [www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/Delais/default\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/Delais/default_fr.asp).

26 En commençant par l'affaire *Golder* (CouEDH, *Golder c. Royaume-Uni*, n° 4451/70, 21 février 1975). Voir également : Harris, D.J., O'Boyle, M., Bates, E.P. et Buckley, C. M. (2009), *Harris, O'Boyle and Warbrick : Law of the European Convention on Human Rights*, 2<sup>e</sup> édition, Oxford, OUP, chapitre 6 ; van Dijk, P., van Hoof, G.J.H., van Rijn, A. et Zwaak, L. (eds.) (2006), *Theory and Practice of the European Convention on Human rights*, Anvers, Intersentia, chapitre 10 ; Frowein, A.J. et Peukert, W. (2009), *Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar*, Kehl : N.P. Engel Verlag ; et Grabenwarter, C. (2009), *Europäische Menschenrechtskonvention*, 4<sup>e</sup> édition, Bâle, Helbing Lichtenhahn Verlag.

27 La CouEDH s'est montrée réticente à proposer une définition concrète des droits « civils ». Dans la pratique, son interprétation semble conforme à celle du HRC de l'ONU (voir : observation générale n° 32, article 7, paragraphe 16). Voir : *Ibid.*

28 « Dans le droit de l'UE, le droit à un tribunal ne s'applique pas seulement à des contestations relatives à des droits et obligations de caractère civil ». C'est l'une des conséquences du fait que l'UE est une communauté de droit, comme la CJUE l'a constaté dans l'affaire 294/83, *Les Verts c. Parlement européen*, arrêt du 23 avril 1986, rec. 1986, p. 1339. Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO C 303/17 du 14 décembre 2007, p. 30, disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:FR:PDF>.

29 Cette position apparaît dans son raisonnement instaurant les principes de l'effet direct (CJUE, *van Gend en Loos*, 26/62, 5 février 1963) et de suprématie (CJUE, *Francovecchi et Bonifaci c. Italie*, 6/64, 15 juillet 1964) ainsi que le concept de responsabilité des États (*Francovecchi et Bonifaci c. Italie*, C-6 et C-9/90, 19 novembre 1991) et l'exigence que les recours nationaux en cas de violation de droits issus de la législation communautaire respectent les principes d'équivalence et d'effectivité (CJUE, *Preston c. Wolverhampton Healthcare NHS Trust*, C-78/98, 16 mai 2000).

30 *Les Verts c. Parlement*, 294/83, n° 25, point 23.

31 L'approche adoptée par la CJUE a généralement consisté à suivre le raisonnement de la CouEDH en ce qui concerne la signification du droit à un procès équitable comme principe général du droit de l'UE. Par exemple : CJUE, *Baustahlgewebe GmbH*, C-185/95, 17 décembre 1998. Par contre, la CJUE ne s'est pas souvent penchée en détail sur des aspects particuliers de ce droit. Dans les cas où elle l'a fait, le contexte d'application était souvent différent de celui concerné par le présent rapport. Ainsi, la jurisprudence de la CJUE concernant le critère du « délai raisonnable » concerne principalement les actions intentées contre les institutions de l'UE, ce qui peut la rendre moins pertinente pour le présent rapport. Par exemple : CJUE, *Hoechst c. Commission*, T-410/03, 18 juin 2008, points 227-228 ; CJUE, *Limburgse Vinyl Maatschappij (LVM) c. Commission et autres*, C-238/99 P, 15 octobre 2002, point 169 ; CJUE, *Chronopost et La Poste c. UFX et autres*, C-341/06 P, 1<sup>er</sup> juillet 2008, point 45.

la justice. [...] L'accès à la justice n'implique pas seulement l'ouverture d'une procédure, mais également que celle-ci soit traitée par la juridiction compétente »<sup>32</sup>. En d'autres termes, l'accès à la justice ne doit pas se limiter à une simple possibilité formelle - il doit aussi être réalisable dans la pratique.

Dans l'ordre juridique de l'UE, le droit à une protection juridictionnelle efficace couvre aussi bien l'accès aux tribunaux de l'UE (la Cour de justice et le Tribunal) que l'accès aux cours et tribunaux nationaux pour l'application des droits découlant de la législation de l'UE.

### 1.5.1. Droits découlant de la législation de l'UE dans les tribunaux nationaux : équivalence et efficacité

Depuis la célèbre affaire *van Gend en Loos*, il est admis que la législation de l'UE peut, dans certains cas, donner naissance à des droits individuels applicables par les tribunaux nationaux. Dans cette affaire, la CJUE a conclu que : « [L]e droit communautaire, [...] de même qu'il crée des charges dans le chef des particuliers, est aussi destiné à engendrer des droits qui entrent dans leur patrimoine juridique. Ces droits naissent non seulement lorsqu'une attribution explicite en est faite par le traité, mais aussi en raison d'obligations que le traité impose d'une manière bien définie tant aux particuliers qu'aux États membres et aux institutions communautaires »<sup>33</sup>. Dans ce contexte, la CJUE a aussi insisté lourdement sur le rôle joué par les tribunaux dans la protection des droits individuels découlant du droit communautaire en statuant que la disposition concernée du traité « produit des effets immédiats et engendre des droits individuels que les juridictions internes doivent sauvegarder ».

Selon la décision déterminante de la CJUE dans l'affaire *Costa c. ENEL*, le TCE, aujourd'hui TFUE, a « institué un ordre juridique propre intégré au système juridique des États membres [...] et qui s'impose à leur juridiction »<sup>34</sup>. Il est également important de reconnaître le lien étroit entre la protection effective des droits des personnes et l'application effective de la législation européenne, étant donné que la préoccupation des personnes pour leurs droits constitue une forme supplémentaire d'application du droit de l'UE. En fait, dans *Costa c. ENEL*, la CJUE a insisté sur le fait que « la vigilance des particuliers intéressés à la sauvegarde de leurs droits entraîne un contrôle efficace qui s'ajoute à celui » confié à la

Commission européenne. Dans ce sens, les citoyens de l'Union européenne jouent le rôle d'agents décentralisés qui contribuent à une mise en œuvre efficace du droit de l'UE au niveau national.

Les tribunaux nationaux sont effectivement tenus d'appliquer le droit de l'UE et de protéger les droits conférés aux particuliers par le droit de l'UE. Ils peuvent le faire conformément aux procédures, aux recours et aux sanctions prévus au niveau national, sur la base du principe de l'autonomie procédurale des pays<sup>35</sup>. Selon les termes utilisés par la CJUE : « Il convient en outre de rappeler que, selon une jurisprudence constante, en l'absence de réglementation communautaire en la matière, les modalités procédurales visant à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit communautaire relèvent de l'ordre juridique interne de chaque État membre en vertu du principe de l'autonomie procédurale des États membres »<sup>36</sup>.

Dans ce genre de situation, l'ordre juridique national doit toutefois respecter deux principes. Le premier est le *principe d'équivalence* : les règles procédurales nationales d'application du droit de l'UE ne peuvent pas être moins favorables que celles qui s'appliquent à des actions similaires en droit national. Le deuxième est le *principe d'efficacité* : l'application des règles procédurales nationales ne peut pas rendre l'exercice des droits conférés par le droit de l'UE virtuellement impossible ou exagérément difficile<sup>37</sup>.

35 Comme l'a fait remarquer la Cour de justice : « [...] si le traité a créé un certain nombre d'actions directes qui peuvent être exercées le cas échéant par des personnes privées devant la Cour de justice, il n'a pas entendu créer devant les juridictions nationales, en vue du maintien du droit communautaire, des voies de droit autres que celles établies par le droit national ». Voir l'affaire *Butterboats* : CJUE, *Rewe-Handelsgesellschaft Nord GmbH et Rewe-Markt Steffen c. Hauptzollamt Kiel*, 158/80, 7 juillet 1981, point 44. Voir également : CJUE, *Unectef c. Heylens et autres*, 222/86, 15 octobre 1987, point 14 ; et CJUE, *Vlassopoulou c. Ministerium für Justiz*, C-340/89, 7 mai 1991.

36 CJUE, *Reemtsma Cigarettenfabriken GmbH c. Ministero delle Finanze*, C-35/05, 15 mars 2007, point 40. Voir aussi : CJUE, *Preston et autres*, C-78/98, 16 mai 2000, point 31, et *i-21 Germany et Arcor*, affaires jointes C-392/04 et C-422/04, 19 septembre 2006, point 57. Voir aussi : CJUE, *Rewe-Zentralfinanz eG*, 33/76, 16 décembre 1976. Cette position est confirmée également par la CouEDH, *Zubayrayev c. Russie*, n° 67796/01, 10 janvier 2008, point 105 ; CouEDH, *Khatsiyeva c. Russie*, n° 5108/02, 17 janvier 2008, point 161 ; CouEDH, *Stoica c. Roumanie*, n° 42722/02, 4 mars 2008, point 101.

37 CJUE, *Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS c. État belge*, C-312/93, 14 décembre 1995, point 12 ; CJUE, *Comet BV c. Produktschap voor Siergewassen*, 45/76, 16 décembre 1976, points 12-6 ; CJUE, *Commission c. Espagne*, C-96/91, 9 juin 1992, point 12. Voir aussi : CJUE, *Preston et autres*, C-78/98, n° 26, points 31 et 57. Dans cette affaire, la CJUE a conclu que l'obligation d'introduire la demande d'affiliation à un régime de retraite professionnel dans un délai de six mois commençant à courir à la fin de la période d'emploi ne rendait pas l'exercice de droits conférés par l'ordre juridique communautaire excessivement difficile. Elle a par contre conclu qu'une règle limitant le calcul de la période de service donnant droit à une pension aux deux années précédant la demande, alors que la personne concernée avait cotisé pendant une période plus longue, rendrait les droits de cette personne inopérants (points 35-44).

32 Conclusions de l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer, CJUE, *Roda Golf & Beach Resort SL*, C-14/08, point 29, présentées le 5 mars 2009. La CJ a rendu son arrêt dans cette affaire le 25 juin 2009 (cet arrêt n'aborde toutefois pas la question de l'accès à la justice soulevée par l'avocat général).

33 CJUE, *van Gend en Loos c. Nederlandse Administratie der Belastingen*, 26/62, 5 février 1963, p. 3.

34 CJUE, *Flaminio Costa c. ENEL*, 6/64, 15 juillet 1964, p. 593.



Au vu de ces deux principes, l'évaluation des normes juridiques nationales en ce qui concerne les recours ainsi que les questions procédurales et juridictionnelles relève essentiellement de décisions contextuelles prises au cas par cas par les tribunaux domestiques. Ces principes peuvent affecter une série de recours nationaux et de conditions procédurales et juridictionnelles nationales, par exemple les délais d'action imposés au niveau national, les règles de la preuve et de la charge de la preuve, les règles de *locus standi*, les conditions nationales de dédommagement en cas de perte et de préjudice ainsi qu'une série d'autres recours et sanctions.

Traditionnellement, un aspect important du principe de l'autonomie procédurale nationale a été que l'effet national du droit de l'UE n'est pas censé « créer, devant les juridictions nationales, en vue du maintien du droit communautaire, des voies de droit autres que celles établies par le droit national »<sup>38</sup>. Il en ressort qu'en vertu du droit de l'UE, les tribunaux nationaux ne sont pas tenus de suivre des voies de droit au-delà de celles qui existent déjà en droit national. Dans la pratique toutefois, les tribunaux nationaux peuvent éprouver de grandes difficultés à adapter les règles existantes. Il se peut donc que la création de nouvelles procédures soit nécessaire<sup>39</sup>.

### 1.5.2. Responsabilité en cas d'infraction au droit de l'UE

La CJUE a également élaboré le principe de la responsabilité des États en cas d'infraction au droit de l'UE. Selon la CJUE, la pleine efficacité des normes de l'UE serait mise en cause et la protection des droits qu'elles reconnaissent serait affaiblie si les particuliers n'avaient pas la possibilité d'obtenir réparation lorsque leurs droits sont lésés par une violation du droit de l'UE imputable à un État membre<sup>40</sup>. En l'absence d'une législation de l'UE sur la question, l'État doit assurer un dédommagement dans le respect des règles nationales de responsabilité. Les principes d'équivalence et d'effectivité s'appliquent également ici.

Le principe de protection judiciaire effective des droits conférés à un particulier par le droit de l'UE peut aussi imposer aux tribunaux nationaux d'examiner toutes les mesures législatives et d'octroyer un dédommagement en référé même dans les cas

où aucune disposition législative nationale ne prévoit un dédommagement de cet ordre<sup>41</sup>.

### 1.5.3. Législation de l'UE

Dans l'ordre juridique de l'UE, il existe plusieurs instruments législatifs visant à concrétiser le droit d'accès à la justice. Ces instruments contribuent donc à façonner le droit national<sup>42</sup>. Ainsi, l'article 31 de la directive 2004/38/CE sur le droit de circuler et de séjourner librement<sup>43</sup> (directive des citoyens ou directive sur la liberté de mouvement) contient certaines garanties procédurales visant à assurer un degré élevé de protection des droits des citoyens de l'UE et des membres de leur famille au cas où ils se verraient refuser le droit d'entrée ou de séjourner dans un autre État membre. En vertu de cette disposition, les citoyens de l'UE et les membres de leur famille qui se sont vu refuser le droit d'entrée ou de séjourner dans un autre État membre doivent avoir la possibilité d'engager des procédures de recours judiciaire. Par ailleurs, cette directive confirme le droit des citoyens de l'UE et des membres de leur famille qui ont été exclus du territoire d'un État membre d'introduire une nouvelle demande dans un délai raisonnable conformément à la jurisprudence concernée de la CJUE.

L'article 7 de la directive sur l'égalité raciale constitue un autre exemple d'instrument législatif de l'UE garantissant le droit d'accès à la justice : « Les États membres veillent à ce que des procédures judiciaires et/ou administratives, y compris, lorsqu'ils l'estiment approprié, des procédures de conciliation, visant à faire respecter les obligations découlant de la présente directive soient accessibles à toutes les personnes qui s'estiment lésées par le non-respect à leur égard du principe de l'égalité de traitement, même après la cessation de la relation dans laquelle la discrimination est présumée s'être produite »<sup>44</sup>. Conformément à cette directive, les personnes qui ont fait l'objet d'une discrimination raciale ou fondée sur l'origine ethnique doivent disposer de recours juridiques adéquats. Cette directive fait également spécifiquement référence aux associations ou entités juridiques qui doivent avoir la possibilité d'engager

38 CJUE, *Rewe-Handelsgesellschaft Nord GmbH and Rewe-Markt Steffen c. Hauptzollamt Kiel*, 158/80, 7 juillet 1981, point 44.

39 CJUE, *R. c. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame et autres (Factortame I)*, C-213/89, 19 juin 1990.

40 CJUE, *Franovich et Bonifaci c. République italienne*, affaires jointes C-6/90 et C-9/90, 19 novembre 1991 ; CJUE, *Brasserie du Pêcheur et Factortame*, affaires jointes C-46/93 et C-48/93, 5 mars 1996.

41 CJUE, *R. c. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame et autres (Factortame I)*, C-213/89, 19 juin 1990.

42 Pour de plus amples informations, voir aussi : Commission européenne (2010), *Promouvoir l'égalité : activités de lutte contre la discrimination menées en 2009*, Luxembourg, Office des publications, p. 26 et suivantes.

43 Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'UE et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, JO L158, 30 avril 2004, p. 77.

44 Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, JO L 180, 19 juillet 2000, p. 22.

des procédures, au nom d'une victime ou en soutien de celle-ci, afin d'assurer une protection plus efficace devant les tribunaux nationaux<sup>45</sup>. Enfin, la directive sur l'égalité raciale définit certaines règles relatives à la charge de la preuve. Selon ces règles, la charge de la preuve doit incomber au défenseur dans les cas où des éléments sont produits indiquant une présomption de discrimination<sup>46</sup>. On trouve des dispositions au libellé similaire dans les directives sur l'égalité entre les femmes et les hommes et dans la directive sur l'égalité en matière d'emploi.

Deux instruments législatifs spécialisés de l'UE portent sur des aspects particuliers de l'accès à la justice : la directive relative à l'aide judiciaire<sup>47</sup> et la directive sur la médiation<sup>48</sup>. La directive relative à l'aide judiciaire promeut la coopération judiciaire dans les affaires civiles ayant des implications transfrontalières dans les domaines de la liberté, de la sécurité et de la justice. La principale finalité de cette directive consiste à garantir une aide judiciaire adéquate dans les litiges transfrontaliers par la définition de certaines normes minimales communes. Cette directive s'applique uniquement aux différends transfrontaliers à caractère civil ou commercial. Elle garantit la possibilité, pour toute personne impliquée dans un litige civil ou commercial relevant du champ d'application de la directive, de faire valoir ses droits devant les tribunaux même si sa situation financière personnelle ne lui permet pas de supporter les coûts de la procédure. Aux termes de cette directive, une aide judiciaire est adéquate quand elle assure à son bénéficiaire un accès effectif à la justice. L'aide judiciaire couvre le conseil préalable visant à parvenir à un règlement à l'amiable avant d'engager une procédure judiciaire, une assistance judiciaire pour intenter une action devant un tribunal, la représentation au tribunal ainsi qu'une intervention dans les coûts de procédure ou l'exonération de ces coûts.

Selon la directive sur la médiation, l'objectif de garantir un meilleur accès à la justice doit englober l'accès aux méthodes judiciaires et extrajudiciaires de règlement des différends. Les procédures extrajudiciaires de règlement des différends à caractère civil ou commercial sont susceptibles de simplifier et d'améliorer l'accès à la justice. La médiation peut contribuer à une résolution extrajudiciaire économique et rapide des différends d'ordre civil ou commercial via des procédures adaptées

aux besoins des parties. Les accords conclus à l'issue d'une médiation ont plus de chances d'être respectés volontairement et de préserver une relation amiable et durable entre les parties. Cette directive s'applique aux procédures par lesquelles deux ou plusieurs parties à un différend transfrontalier s'efforcent elles-mêmes, sur une base volontaire, de parvenir à un arrangement amiable pour régler leur différend avec l'aide d'un médiateur. Elle ne s'applique cependant pas aux droits et aux obligations sur lesquels la législation applicable concernée ne leur permet pas de prendre librement une décision. Les droits et les obligations de cet ordre sont particulièrement fréquents dans le droit familial et le droit du travail. La médiation prévue par la directive doit être un processus volontaire, au sens où les parties sont elles-mêmes responsables de ce processus et où elles peuvent l'organiser à leur guise et y mettre fin à tout moment. Toutefois, le droit national doit permettre aux tribunaux de fixer la durée maximale d'un processus de médiation.

## 1.6. L'accès à la justice dans la politique de l'UE

Au niveau de la politique, les trois programmes du Conseil en matière de justice et d'affaires intérieures ont défini des priorités par périodes de cinq ans. Le programme le plus récent est le programme de Stockholm, adopté en 2009.

### 1.6.1. Tampere

Le Conseil européen de Tampere (1999) a souligné la nécessité d'un meilleur accès à la justice, en particulier par la reconnaissance mutuelle des décisions de justice et par un rapprochement accru des règles de procédure. Ce Conseil a insisté sur la nécessité de lancer des campagnes d'information, de publier des guides de l'utilisateur et de développer des systèmes d'information facilement accessibles. L'aide juridictionnelle, les procédures extrajudiciaires et la définition de normes minimales ont été citées parmi les domaines dans lesquels un progrès était souhaitable, en particulier dans les situations transfrontalières.

Le Conseil a également souligné qu'« il faudrait établir des normes minimales pour la protection des victimes de la criminalité, notamment en ce qui concerne l'accès à la justice de ces victimes et leur droit à réparation, y compris au remboursement des frais de justice. En outre, des programmes nationaux devraient être mis sur pied pour financer des mesures, tant publiques que non gouvernementales, d'assistance et de protection

45 FRA (2012), *La directive sur l'égalité raciale : application et défis*, Luxembourg, Office des publications.

46 FRA et CouEDH (2011), *Manuel de droit européen en matière de non-discrimination*, Luxembourg, Office des publications.

47 Directive 2002/8/CE du Conseil du 27 janvier 2003 visant à améliorer l'accès à la justice dans les affaires transfrontalières par l'établissement de règles minimales communes relatives à l'aide judiciaire accordée dans le cadre de telles affaires, JO L 26, 31 janvier 2003, p. 41.

48 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, 24 mai 2008, p. 3.

en faveur des victimes »<sup>49</sup>. On notera que, même si cette initiative fait principalement référence au droit pénal, elle reflète des préoccupations qui concernent l'accès à la justice dans son ensemble, y compris dans les procédures civiles et administratives.

### 1.6.2. La Haye

De même, le Conseil européen de La Haye (2004) a conclu à la nécessité de garantir « un espace européen de justice en assurant à tous un accès effectif à la justice et en veillant à l'exécution des décisions judiciaires »<sup>50</sup>. Ce programme souligne que cet accès à la justice « ne constitue pas seulement un espace dans lequel les décisions judiciaires obtenues dans un État membre sont reconnues et exécutées dans d'autres États membres, mais plutôt un espace dans lequel un accès effectif à la justice est garanti en vue de l'obtention et de l'exécution des décisions judiciaires ».

### 1.6.3. Stockholm

Le Conseil européen de Stockholm (2009) a souligné dans ses conclusions : « Une Europe du droit et de la justice : la réalisation d'un espace européen de la justice doit être approfondie afin de dépasser la fragmentation actuelle. La priorité devrait être donnée à la mise en place de mécanismes destinés à faciliter l'accès à la justice afin que les citoyens puissent faire valoir leurs droits partout dans l'UE. Il faudrait aussi renforcer la coopération entre les professionnels de la justice, améliorer leur formation et mobiliser des moyens pour supprimer les entraves à la reconnaissance des décisions de justice dans d'autres États membres »<sup>51</sup>. Selon le programme de Stockholm, « L'espace judiciaire européen doit aussi permettre aux citoyens de faire valoir leurs droits partout dans l'UE en améliorant sensiblement la connaissance globale de ces droits et en facilitant l'accès des citoyens à la justice »<sup>52</sup>. Dans cette perspective, il mentionne l'importance de la justice en ligne (voir ci-après)<sup>53</sup>.

Le Conseil européen a chargé la Commission européenne d'élaborer un plan d'action mettant

en œuvre le programme de Stockholm<sup>54</sup>. Ce plan d'action comprend différentes mesures pertinentes, par exemple un livre vert sur les normes minimales à appliquer aux procédures civiles, et suivi nécessaire (publication prévue pour 2013), une proposition législative destinée à améliorer la cohérence de la législation de l'UE existants dans le domaine du droit procédural en matière civile (2014), un rapport sur l'application de la directive 2003/8/CE relative à l'aide judiciaire (2011) ; une communication/un Livre vert sur la promotion des modes alternatifs de règlement des litiges dans l'UE (2010) et une communication relative à la mise en œuvre de la directive sur la médiation (2013). Ce plan d'action inclut également un portail européen de justice en ligne<sup>55</sup>.

### Le portail européen de la justice en ligne<sup>56</sup>

L'utilisation des technologies de l'information améliore l'accès, la transparence et la responsabilité et réduit les délais, ce qui permet aux systèmes judiciaires de fournir des services plus efficaces. Ces innovations sont susceptibles d'apporter des améliorations dans tous ces domaines et, ce qui est particulièrement important ici, dans le domaine de l'accès à la justice. L'objectif du portail européen de la justice en ligne consiste à améliorer le fonctionnement des systèmes judiciaires en facilitant le travail quotidien des praticiens du droit et en encourageant la coopération entre les autorités judiciaires.

Ce portail, un point d'information unique pour l'accès à la justice dans toute l'Europe, a été lancé par l'UE le 16 juillet 2010. Avec ce nouveau site internet, l'UE compte aborder les principaux problèmes liés aux questions juridiques et aider les citoyens - et tous les résidents de l'UE, ainsi que les entreprises et les praticiens du droit - en contribuant à la création d'un espace unique de la justice. Des nouvelles informations et fonctions ainsi que de nouveaux outils seront intégrés à ce portail au fur et à mesure.

Les versions futures rendront également les instruments de justice de l'UE plus efficaces, en permettant notamment à un particulier d'intenter son action en ligne pour les petits litiges (règlement (CE) n° 861/2007, 11 juillet 2007), en proposant aux particuliers et aux entreprises de toute l'UE une procédure civile rapide et abordable applicable aux affaires civiles et commerciales dans lesquelles le montant de la demande ne dépasse pas 2 000 EUR. Cette procédure, généralement écrite, s'applique

49 Conclusions de la Présidence, section V intitulée « Un meilleur accès à la justice en Europe », paragraphes 29 et suivants, disponible sur : [www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_fr.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_fr.htm).

50 Commission européenne (2005), *Le programme de La Haye : Dix priorités pour les cinq prochaines années. Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice*, COM(2005) 0184 final, 10 mai 2005, section 2.3.

51 Conseil de l'Union européenne, *Le programme de Stockholm - Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens*, 2010/C 115/01, 4 mai 2010, section 1.1, disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:038:FR:PDF>

52 *Idem*, section 3 et 3.4.

53 Le Conseil a adopté le *Plan d'action pluriannuel du Conseil européen relatif à l'e-justice européenne 2009-2013*, 2009/C 75/01, 31 mars 2009, JO C 75, section 1, disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:075:0001:0012:FR:PDF>

54 Commission européenne (2010), *Mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens européens - Plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm*, COM(2010) 171 final, 20 avril 2010, pp. 23-24, disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:FR:PDF>

55 *Ibid.*, pp. 20 et 23.

56 Pour de plus amples informations, voir : <http://e-justice.europa.eu>.

aussi bien aux demandes matérielles qu'aux demandes morales. La décision judiciaire obtenue à l'issue de cette procédure doit être reconnue et exécutée automatiquement dans un autre État membre, sans possibilité de s'opposer à sa reconnaissance, sauf dans les cas où le défendeur n'a pas reçu les documents de procédure.

Citons comme autre exemple la possibilité d'introduire en ligne une injonction de payer européenne dans le but de recouvrer des créances incontestées (règlement (CE) n° 1896/2006, 12 décembre 2006). Cette démarche permet aux créanciers de recouvrer leurs créances civiles et commerciales incontestées devant les tribunaux des États membres selon une procédure uniforme basée sur des formulaires normalisés. Elle ne nécessite pas la comparution d'un particulier devant le tribunal, et peut être lancée et traitée exclusivement par voie électronique. Le demandeur doit simplement introduire une demande, après quoi la procédure sera automatique. La décision judiciaire obtenue à l'issue de cette procédure circule librement dans les autres États membres ; le créancier ne doit pas entreprendre de démarches intermédiaires pour faire exécuter la décision à l'étranger.

Les tribunaux pourront aussi traiter les demandes transfrontalières en ligne et communiquer avec les demandeurs et les défenseurs dans un dossier donné ainsi qu'avec les tribunaux d'autres États membres. On s'attend également à des progrès importants dans la gestion des problèmes d'interopérabilité à l'échelle de l'UE en matière de signature électronique, d'identité électronique et de paiements électroniques. Le portail européen de la justice en ligne devrait être pleinement opérationnel d'ici 2013<sup>57</sup>.

### **La justice exclusivement en ligne n'est pas la solution**

Il est toutefois important de relever que, selon des décisions récentes de la CJUE, il convient de ne pas proposer exclusivement des « voies électronique » ; si tel était le cas, « l'exercice des droits [...] pourrait être rendu pratiquement impossible [...] pour certains justiciables ».

(CJUE, *Rosalba Alassini et Filomena Califano c. Wind SpA, Lucia Anna Giorgia Iacono c. Telecom Italia SpA, Multiservice Srl c. Telecom Italia SpA*, affaires jointes C-317/08 à C-320/08, 8 mars 2010, point 58)

<sup>57</sup> Pour de plus amples informations, voir aussi le chapitre 4 de l'Eurobaromètre spécial 351 concernant les procédures européennes. Ce rapport, qui couvre le degré de connaissance et d'utilisation des trois procédures transfrontalières de l'UE ainsi que les sources de prise de conscience de chaque procédure, est disponible sur : [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_351\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_351_fr.pdf).



## Autres exemples de justice en ligne au niveau national

En **Italie**, le projet connu sous le nom de *Processo Civile Telematico* (procès civil en ligne) a été lancé dans les tribunaux civils. Ce système vise à renforcer la disponibilité des services en ligne en assurant un échange bidirectionnel de données et de documents ainsi que l'interopérabilité des applications entre tous les utilisateurs externes (comme les avocats et les experts), tous les utilisateurs internes des tribunaux (comme les greffiers et les juges) et toutes les administrations publiques impliquées dans les affaires civiles. Ce système doit permettre aux avocats, aux experts et aux autres personnes concernées de créer, de signer de façon numérique et de transmettre leurs propres actes juridiques au tribunal concerné, de recevoir des notifications du tribunal à leur adresse électronique certifiée et d'obtenir un accès complet aux informations et aux actes électroniques concernant leurs propres affaires civiles. Il propose un large éventail de critères de recherche, de fonctions de consultation de l'information et de recherches conceptuelles. Cependant, étant donné la complexité du système, le *Processo Civile Telematico* n'a été utilisé jusqu'à présent que par quelques tribunaux d'arrondissement dans le nord de l'Italie (par exemple Milan, Monza et Brescia).

En **République tchèque**, le projet gouvernemental *eJustice* (dans le cadre du projet *eGovernment*) vise à créer des outils électroniques et sur l'internet dans le domaine judiciaire afin de limiter la durée des procédures judiciaires et administratives. Ce projet inclut, par exemple, des bases de données en ligne permettant aux parties

à un litige de suivre les différentes étapes de la procédure qui les concerne. Faute de moyens financiers nécessaires pour une mise en œuvre correcte de ce projet, il semble que cette initiative n'ait eu qu'un impact limité jusqu'à présent<sup>58</sup>.

La disponibilité des services en ligne, dont la possibilité de consulter la législation et la jurisprudence, constitue un autre exemple de pratique prometteuse. Dans ce contexte, le système **autrichien** d'information juridique (*Rechtsinformationssystem*) mérite une mention particulière. Ce système fournit gratuitement non seulement la jurisprudence de toutes les branches du droit (constitutionnel, administratif, civil et pénal) et de tous les niveaux (jurisprudence des juridictions suprêmes, mais aussi des cours et tribunaux d'appel et même de première instance) du système judiciaire, mais aussi une série d'instruments juridiques au niveau fédéral comme au niveau régional. Il permet de consulter non seulement la version actuelle consolidée, mais aussi la version initiale et tous les amendements ainsi que le texte formel de la publication officielle. On y trouve également les projets officiels et les propositions de législation fédérale présentées par le gouvernement<sup>59</sup>.

On trouve aussi des bases de données juridiques officielles, bien qu'apparemment de portée moins large, dans d'autres États membres tels que la **Bulgarie, Chypre, le Danemark, la France, la Grèce, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne et le Royaume-Uni**<sup>60</sup>.

## 1.7. Résumé

Les études antérieures de la FRA ont identifié l'accès à la justice comme une préoccupation majeure et ont abordé certains aspects particuliers de l'accès à la justice. Ce rapport est le premier de la FRA consacré à ce sujet. Les recherches menées au niveau national dans les États membres ont été structurées sur la base d'une typologie de l'accès à la justice afin de rendre les résultats aussi comparables que possible.

L'accès à la justice est un concept aux nombreuses nuances. Même si le terme lui-même n'est pas utilisé dans la législation des États membres, d'autres termes ou concepts traduisent la même idée. Aux niveaux européen et international, ce terme n'est pas fréquemment utilisé mais apparaît dans la CDF

(article 47, paragraphe 3). Tant la CouEDH que la CJUE ont approfondi le thème de l'accès à la justice dans leur jurisprudence, et des actes législatifs et des mesures politiques au niveau de l'UE soulignent l'importance de faciliter l'accès à la justice.

<sup>58</sup> Pour de plus amples informations, voir : <http://obcanskyzakonik.justice.cz/ejustice>.

<sup>59</sup> Pour de plus amples informations, voir : [www.ris.bka.gv.at](http://www.ris.bka.gv.at).

<sup>60</sup> Pour de plus amples informations, voir : [www.coe.int/T/E/Legal\\_Affairs/Legal\\_co-operation/Operation\\_of\\_justice/Information\\_technology/Links](http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Operation_of_justice/Information_technology/Links). Voir aussi le site N-Lex de l'UE, avec la législation nationale de 23 États membres de l'UE, disponible sur : [http://eur-lex.europa.eu/n-lex/index\\_fr.htm](http://eur-lex.europa.eu/n-lex/index_fr.htm), ainsi que des informations sur la jurisprudence des différents États membres, disponibles sur : [https://e-justice.europa.eu/contentPresentation.do?idCountry=eu&idTaxonomy=11&lang=fr&vmac=1Kp7EpUIAUdO3eehJRZN3xtLF6DCCyurljN9\\_wrDFtDhKXtp6D2xHAQTPY-MVS6F2bszNTRaowuxUPogevQlqAAAKgAAAMR](https://e-justice.europa.eu/contentPresentation.do?idCountry=eu&idTaxonomy=11&lang=fr&vmac=1Kp7EpUIAUdO3eehJRZN3xtLF6DCCyurljN9_wrDFtDhKXtp6D2xHAQTPY-MVS6F2bszNTRaowuxUPogevQlqAAAKgAAAMR).



# 2

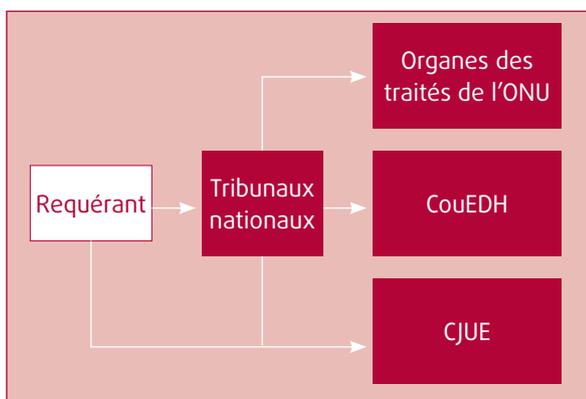
## Mécanismes existants au niveau européen et au niveau international



L'un des principaux objectifs de ce rapport consiste à dépeindre une vue d'ensemble des mécanismes d'accès à la justice existants en Europe<sup>61</sup>. Les chapitres suivants porteront exclusivement sur les tribunaux nationaux, mais ce chapitre est consacré aux mécanismes judiciaires et quasi-judiciaires disponibles aux niveaux européen et international. En dehors du système national, les particuliers peuvent se tourner vers des procédures de règlement des différends à trois niveaux différents : l'Union européenne (devant la CJUE), le Conseil de l'Europe (devant la CouEDH et le CEDS) et l'ONU (devant les organes de contrôle des traités). Cette première section décrit certaines caractéristiques générales distinguant ces trois systèmes, ainsi que leurs caractéristiques communes.

Le CEDS n'est pas repris dans cette figure parce qu'il ne traite pas les demandes individuelles (demandes collectives uniquement).

Figure 2 : Vue d'ensemble des mécanismes sélectionnés



Source : FRA, 2010

61 Pour une vue d'ensemble comparative de la CouEDH et des procédures de règlement des différends en matière de droits de l'homme de l'ONU, voir : Butler, I. (2007), *Unravelling sovereignty : human rights actors and the structure of international law*, Anvers, Intersentia, chapitre 4.

### 2.1. Caractéristiques communes et distinctions

#### 2.1.1. La relation entre les mécanismes nationaux et internationaux

La relation entre la CJUE et les juridictions nationales des États membres est différente de la relation qui existe entre la CouEDH, le CEDS et les organes des traités de l'ONU et les juridictions nationales. Cela s'explique par le fait que le droit de l'Union européenne diffère fondamentalement des autres types de droit international, comme la CEDH et les traités de l'ONU, et ce de deux façons. Tout d'abord, les États membres sont tenus d'assurer un « effet immédiat » du droit européen au niveau national. Cela signifie qu'un particulier doit pouvoir invoquer directement le droit de l'UE devant les tribunaux nationaux (doctrine de l'« effet direct »<sup>62</sup>). Deuxièmement, les États membres doivent faire en sorte que le droit européen prime sur les dispositions contraires du droit national (doctrine de « suprématie »<sup>63</sup>). Dans ce sens, le droit européen est, d'une certaine façon, intégré automatiquement au droit national des États membres. Les procédures accessibles au particulier devant l'UE reflètent cette position. La procédure de « renvoi préjudiciel » est la principale voie par laquelle un particulier peut demander l'interprétation correcte d'une disposition du droit européen, y compris le contrôle de sa validité. Dans cette procédure, un tribunal national peut soumettre des questions

62 Il convient de respecter préalablement certains critères. Voir à ce sujet : CJUE, *van Gend en Loos*, 26/62, 5 février 1963, recueil 3. Par ailleurs, en général, l'effet direct n'a pas de caractère horizontal. Il s'applique donc aux relations entre les particuliers et l'État, et non aux relations entre particuliers (à ce sujet, voir : CJUE, *Paola Faccini Dori c. Recreb Srl*, 91/92, 14 juillet 1994, recueil I-3325).

63 CJUE, *Costa c. ENEL*, 6/64, 16 juillet 1964, recueil 1194.

d'interprétation du droit européen à la CJUE afin de l'aider à décider de l'issue d'une affaire. La décision autonome du tribunal national sera alors basée sur l'interprétation fournie par la CJUE et exécutée via les procédures prévues par le droit national. Dans cette perspective, le droit de l'UE est donc étroitement lié au droit national et aux tribunaux nationaux, tant sur le fond qu'en matière de procédure.

Dans le cas de la CEDH, de la CSE et des traités de l'ONU, par contre, les États parties s'engagent à garantir les droits prévus par ces accords dans leur cadre juridique national. Chaque État reste responsable en droit international des défauts de mise en œuvre de ces instruments mais, contrairement au droit de l'UE, il n'existe aucune obligation automatique en droit national de rendre ces dispositions directement applicables ou prioritaires par rapport à la législation nationale. Lorsque l'État commet une infraction, le plaignant doit se lancer dans deux procédures distinctes. Il doit tout d'abord introduire sa demande auprès des tribunaux nationaux, qui ne sont pas tenus d'appliquer directement le traité concerné ni de lui accorder la primauté par rapport au droit national. Deuxièmement, si ses recours au niveau national s'avèrent infructueux, il peut intenter des actions devant la CouEDH, le CEDS ou un organe des traités de l'ONU.

### 2.1.2. La relation entre les mécanismes internationaux

Bien qu'ils soient indépendants les uns des autres, les trois systèmes décrits ci-dessous sont interconnectés. Tout d'abord, tous les États membres de l'UE sont aussi parties à la CEDH ainsi qu'à divers traités clés de l'ONU relatifs aux droits de l'homme, qui possèdent leurs propres mécanismes quasi-judiciaires. De ce fait, le particulier peut faire un choix parmi les trois systèmes disponibles.

Il existe des avantages et des désavantages comparatifs évidents entre ces trois mécanismes. L'UE, par exemple, assure un impact clair et direct au niveau national par sa législation et ses arrêts. Pourtant, la CJUE n'est pas la voie de recours la plus utilisée par les particuliers qui souhaitent porter leur plainte pour violation de leurs droits fondamentaux devant un tribunal. En 2009, environ 1 000 actions<sup>64</sup> ont été intentées devant la CJUE, dont une minorité seulement portait sur des questions de droits fondamentaux. Paradoxalement, cette même année, la CouEDH a dû faire face à 60 000 nouvelles demandes portant sur des violations alléguées des

droits fondamentaux<sup>65</sup>. Le HRC de l'ONU, pour citer le plus actif des cinq organes des traités habilités à entendre les demandes de particuliers, a reçu moins de 2 000 demandes au total depuis qu'il a commencé à accepter des dossiers en 1977<sup>66</sup>. Le nombre d'affaires ne constitue évidemment pas le seul facteur déterminant de l'impact de ces organes. Le volume de dossiers peut par contre être révélateur de la notoriété de ces mécanismes, de l'impression des plaignants quant à l'efficacité des différents organes, du degré d'accessibilité de ces organes en termes de coûts ou de critères de recevabilité, et des moyens dont ils disposent (les organes de contrôle de l'ONU, par exemple, ne fonctionnent qu'à temps partiel).

La deuxième interconnexion entre ces trois niveaux réside dans le fait que les organes judiciaires et quasi judiciaires eux-mêmes invoquent fréquemment leurs jurisprudences réciproques lorsqu'ils doivent interpréter des dispositions aux libellés similaires. C'est particulièrement souvent le cas pour l'interprétation de dispositions relatives aux droits de l'homme. Dans ce sens, la CJUE a élaboré des normes en matière de droits de l'homme dans le droit de l'UE en s'inspirant des traités relatifs aux droits de l'homme auquel les États membres sont parties – en particulier la CEDH, mais aussi les traités de l'ONU<sup>67</sup>.

Enfin, le Traité de Lisbonne impose à l'UE d'adhérer à la CEDH, ce qui permettra à l'avenir à un particulier d'attaquer l'UE directement devant la CouEDH<sup>68</sup>.

### 2.1.3. Questions procédurales

#### Judiciaire vs quasi-judiciaire

Les procédures devant la CJUE et la CouEDH, d'une part, et le CEDS et les organes des traités de l'ONU, d'autre part, sont légèrement différentes par nature. Les premières sont plus proches des mécanismes traditionnels de règlement des différends, tandis que les secondes peuvent être décrites plus précisément comme « quasi »-judiciaires. Au niveau international, on parle de règlement « judiciaire »

<sup>64</sup> 561 pour la Cour de justice et 568 pour le Tribunal. Pour de plus amples informations, voir : CJUE, *Rapport annuel 2009*, pp. 81 et 165, disponible sur : [http://curia.europa.eu/jcms/jcms/102\\_7000](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/102_7000).

<sup>65</sup> CouEDH, *Rapport annuel 2009*, Strasbourg, Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme, p. 139, disponible sur : [www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/3483DE4C-3CCC-4DCB-ACC4-A24CBABFB9E5/0/Rapport\\_annuel\\_2009\\_Final.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/3483DE4C-3CCC-4DCB-ACC4-A24CBABFB9E5/0/Rapport_annuel_2009_Final.pdf).

<sup>66</sup> Pour citer un autre exemple de la charge de travail des organes des traités de l'ONU, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a reçu un total de 45 demandes.

<sup>67</sup> Pour plus d'informations, voir par exemple l'avis 2/94 sur l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 1996, recueil I-1759 ; C-540/03, *Parlement européen c. Conseil*, recueil I-5769, 27 juin 2006. Pour un exemple d'invocation des traités de l'ONU par la CouEDH, voir : CouEDH, *Opuz c. Turquie*, n° 33401/02, 9 juin 2009. Voir aussi : Rosas, A. (2009), « Fundamental Rights in the EU, with the special emphasis on the Case-law of the European Court of Justice (Luxembourg) », dans : Alfreðsson, G. et autres (eds.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Leiden, Martinus Nijhoff.

<sup>68</sup> Article 6, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne.

des différends lorsque ces différends sont réglés par des juges formellement élus sur la base d'éléments de preuve présentés par les parties, conformément à la législation en vigueur, et lorsque des décisions juridiquement contraignantes sont adoptées. Par « règlement quasi-judiciaire des différends », on entend le règlement des différends par un organe composé d'experts indépendants qui examinent les éléments de preuve et les arguments des parties par rapport au droit et qui adopte des conclusions que les parties n'ont pas expressément acceptées comme étant juridiquement contraignantes<sup>69</sup>.

### Qualité pour agir<sup>70</sup>

Le premier protocole facultatif de l'ICCPR dispose que seules les victimes ou leurs représentants désignés peuvent introduire une demande<sup>71</sup>. Cela signifie que les ONG peuvent représenter des victimes avec le consentement exprès de celles-ci, mais qu'il n'y a pas de possibilité d'introduire une demande d'intérêt public (*actio popularis*). En ce qui concerne les violations des droits des personnes appartenant à des minorités (article 27), le HRC de l'ONU a conclu qu'un responsable communautaire pouvait introduire une demande concernant le groupe dans son ensemble sans devoir obtenir une autorisation écrite individuelle de toutes les personnes concernées<sup>72</sup>. Même si le droit à l'autodétermination prévu par l'ICCPR est également un droit de « groupe », le HRC de l'ONU a considéré qu'un groupe ne pouvait pas être considéré comme un justiciable aux termes du protocole facultatif<sup>73</sup>. De même, aux termes de la CEDH, le demandeur doit être la victime de la violation alléguée ou son représentant désigné<sup>74</sup>.

### Critères de recevabilité

Avant que la CJUE, la CouEDH ou les organes des traités de l'ONU puissent statuer sur le bien-fondé d'une demande, le demandeur doit satisfaire une série de critères de recevabilité. La nature de ces critères diffère entre la CJUE, d'une part, et la CouEDH et les organes des traités de l'ONU, d'autre part. Cette différence s'explique principalement par les interconnexions indiquées ci-dessus entre les juridictions nationales et ces organes. Étant donné que les critères de recevabilité de la CouEDH et des organes des traités de l'ONU sont presque identiques, ils seront décrits ici, tandis que ceux appliqués par la CJUE seront abordés ci-dessous.

Tout d'abord, la CouEDH ou l'organe des traités de l'ONU doit vérifier que le demandeur a épuisé tous les recours disponibles au niveau national. Il est toutefois admis que l'on entend par là les recours « raisonnablement accessibles ». Ainsi, tant les organes des traités de l'ONU que la CouEDH ont adopté une approche de ce critère favorable aux victimes en n'exigeant pas des demandeurs qu'ils épuisent les voies de recours inefficaces ou exagérément longues<sup>75</sup>. Cette règle repose sur le principe qu'un État doit avoir la possibilité de corriger les infractions en interne avant qu'un dossier ne soit porté devant les juridictions internationales<sup>76</sup>. Deuxièmement, la demande doit porter sur un droit protégé par le traité concerné<sup>77</sup> et sur une violation commise par une partie à ce traité<sup>78</sup>.

## 2.2. Les organes des traités de l'ONU

Actuellement, il n'existe encore aucun forum judiciaire mondial auquel les particuliers pourraient soumettre leurs demandes en matière de droits de l'homme : il n'existe pas d'équivalent mondial de la CouEDH. Par

69 Steinberger, H. (1981), « Judicial Settlement of International Disputes » dans : Bernhardt, R. (ed.) *Encyclopedia of Public International Law*, Pays-Bas, Max Planck, p. 120 ; Steiner, H. (2000), « Individual Claims in a World of Massive Violations : What Role for the Human Rights Committee? » dans : Alston, P. et Crawford, J. (eds.), *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 29-30.

70 Pour une discussion de la qualité pour agir devant la CJUE des particuliers, voir notamment le point 2.4.1 relatif à l'action en annulation.

71 Protocole facultatif de l'ICCPR, article 1, et règlement intérieur du HRC de l'ONU, article 96 alinéa b, document ONU CCPR/C/3/Rev. 8, 22 septembre 2005.

72 Comité des droits de l'homme de l'ONU (HRC), *Chief Bernard Ominayak and the Lubicon Lake Band c. Canada*, CCPR/C/38/D/167/1984, 26 mars 1990, disponible sur : [www.unhcr.org/refworld/docid/4721c5b42.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/4721c5b42.html).

73 *Ibid.*

74 Il convient toutefois de noter que dans certains cas, pour assurer une protection effective des droits de l'homme, la CouEDH a dû adopter une interprétation large de la notion de « victime » afin d'inclure également les victimes potentielles ou indirectes. Pour plus d'informations à ce sujet, voir par exemple : CouEDH, *Klass c. Allemagne*, n° 5029/71, 6 septembre 1978 ou CouEDH, *Norris c. Irlande*, n° 10581/83, 26 octobre 1988. Les principaux éléments de jurisprudence de la CouEDH concernant la notion de victime en général sont disponibles sur : [www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/of2B45AE-4F54-41AB-AA8B-1E12D285110C/o/COURT\\_n1976742\\_v4\\_Key\\_caselaw\\_issues\\_Article\\_34\\_The\\_concept\\_of\\_the\\_victim\\_trad\\_eng.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/of2B45AE-4F54-41AB-AA8B-1E12D285110C/o/COURT_n1976742_v4_Key_caselaw_issues_Article_34_The_concept_of_the_victim_trad_eng.pdf).

75 HRC de l'ONU, *Hugo Rodríguez c. Uruguay*, communication n° 322/1988, 9 août 1994, paragraphe 6.2 ; CouEDH, *Akdivar et autres c. Turquie*, n° 21893/93, 16 septembre 1996, paragraphe 65.

76 Si la personne introduit la même demande devant la CouEDH et un organe des traités de l'ONU, la CouEDH refuse de statuer conformément à l'article 35, paragraphe 2, alinéa b CEDH (pour plus d'informations, voir : [www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/53FEBo66-3AB2-4382-A3D6-06AFB88B2491/o/COURT\\_n1978459\\_v2\\_Key\\_caselaw\\_issues\\_Matter\\_already\\_examined\\_Article\\_35\\_2b\\_trad\\_eng2p.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/53FEBo66-3AB2-4382-A3D6-06AFB88B2491/o/COURT_n1978459_v2_Key_caselaw_issues_Matter_already_examined_Article_35_2b_trad_eng2p.pdf)). Par ailleurs, conformément à la règle dite « des six mois », la CouEDH n'examine pas une demande introduite au-delà d'un délai de six mois à compter de la date où la décision définitive a été adoptée (pour plus d'informations, voir : [www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/41EFF42A-FBE7-4E41-987C-0A141AAE294A/o/COURT\\_n1356862\\_v3\\_Key\\_caselaw\\_issues\\_Sixmonth\\_rule\\_art\\_3513.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/41EFF42A-FBE7-4E41-987C-0A141AAE294A/o/COURT_n1356862_v3_Key_caselaw_issues_Sixmonth_rule_art_3513.pdf)).

77 Pour plus d'informations, voir par exemple : HRC de l'ONU, *Chadzjian c. Pays-Bas*, communication n° 1494/2006, 22 juillet 2008 ; CouEDH, *Skorobogatyykh c. Russie*, n° 37966/02, 9 juin 2006.

78 HRC de l'ONU, *H./d.P. c. Pays-Bas*, communication n° 217/1986, 8 avril 1987 ; CouEDH, *Loizidou c. Turquie (exceptions préliminaires)*, n° 15318/89, 23 mars 1995.

contre, les Nations Unies proposent des mécanismes qui contribuent à rendre la justice accessible dans le monde entier par des organes quasi-judiciaires de contrôle des traités qui sont également habilités à entendre les plaintes des particuliers<sup>79</sup>.

Tous les États membres de l'UE sont parties à six des traités clés en matière de droits de l'homme élaborés sous l'égide de l'ONU : la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD) de 1965, le pacte international relatif aux droits civils et politiques (ICCPR) de 1966, le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ICESCR) de 1966, la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979, la convention contre la torture de 1984 et la convention relative aux droits de l'enfant de 1989. On s'attend à ce que tous les États membres de l'UE adhèrent à la convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CRPD), 17 l'ont déjà fait depuis janvier 2011<sup>80</sup>. L'UE elle-même a ratifié la CRPD le 23 décembre 2010<sup>81</sup>.

Cinq des traités clés de l'ONU en matière de droits de l'homme permettent actuellement à l'organe de contrôle du traité concerné d'entendre et de statuer sur le bien-fondé de demandes individuelles (aussi appelées « pétitions » ou « communications »), moyennant l'accord de l'État<sup>82</sup>. Tous les États membres de l'UE, à l'exception du Royaume-Uni, ont accepté la juridiction du HRC de l'ONU sur les demandes individuelles en ratifiant le premier protocole facultatif du pacte international relatif aux droits civils et politiques (ICCPR)<sup>83</sup>. Entre 14 et 27 États membres acceptent la juridiction des quatre autres organes des traités habilités à entendre des demandes individuelles. Le taux d'acceptation le plus faible concerne la convention la plus récemment adoptée, à savoir le protocole facultatif de la CRPD (2008)<sup>84</sup>.

79 Pour plus d'informations, voir : [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org). Concernant les organes des traités, voir par exemple : Kjaerum, M. (2009), « State Reports », dans : Alfredsson, G. et autres (eds.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff.

Les particuliers peuvent également déposer des plaintes individuelles selon les « procédures spéciales » du Conseil des droits de l'homme de l'ONU. Ces procédures s'apparentent toutefois généralement davantage à un mécanisme de règlement des différends par voie diplomatique. Concernant les procédures spéciales, voir : [www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm). Concernant les organes des traités, voir : [www2.ohchr.org/english/bodies/petitions/index.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/petitions/index.htm).

80 Par ailleurs, certains États membres sont également parties à la convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées de 2006, bien qu'aucun d'entre eux n'ait encore adhéré à la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille de 1990 (ICRMW).

81 Pour plus d'informations, voir la décision du Conseil sur la conclusion, par la Communauté européenne, du protocole facultatif se rapportant à la convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, JO L 23, 27 janvier 2010, p. 35.

82 Dès l'entrée en vigueur du protocole facultatif de l'ICESCR de 2008, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels sera également habilité à entendre des plaintes individuelles. À l'heure actuelle, un seul État membre de l'UE (l'Espagne) a adhéré à ce protocole, et huit autres l'ont signé. Cette procédure est prévue soit dans le corps du traité (par exemple l'ICERD), soit dans un instrument distinct (tel que le protocole facultatif de l'ICCPR).

83 Pour plus d'informations, voir par exemple le HRC de l'ONU, *Czernin et autres c. République tchèque*, communication n° 823/1998, 26 juin 2003, sur l'exécution des décisions ; HRC de l'ONU, *Åärelä c. Finlande*, communication n° 779/1997, 24 octobre 2001, sur le remboursement des frais pour les audiences dans les affaires de non-discrimination ; HRC de l'ONU, *Moraël c. France*, communication n° 207/1986, 28 juillet 1989, sur la durée des procédures (pas de violation), et HRC de l'ONU, *Pezoldova c. République tchèque*, communication n° 757/1997, 5 octobre 2002, sur l'accès à un recours effectif. Treize États membres de l'UE ont exprimé une réserve (vis-à-vis de l'article 5, paragraphe 2) visant à réglementer les plaintes incompatibles entre la CouEDH et le HRC de l'ONU – afin d'éviter l'adoption de décisions potentiellement incompatibles par ces deux juridictions.

84 Pour des informations sur la façon de déposer plainte – d'introduire une demande, voir : [www2.ohchr.org/english/bodies/question.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/question.htm). Certains organes des traités ont créé des formulaires-types indiquant la structure et le contenu requis des demandes. Voir par exemple : [www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/modelform-F.PDF](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/modelform-F.PDF).



Tableau 1 : Les États membres de l'UE en tant que parties aux conventions de l'ONU

	ICERD	ICCPR	ICESCR	CEDAW	CAT	CRC	ICRMW	ICPED	CRPD	Nombre de conventions clés de l'ONU relatives aux droits de l'homme (9 au total) adoptées par État membre de l'UE
Allemagne	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	8
Autriche	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	S	✓	7
Belgique	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	S	✓	7
Bulgarie	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	S	S	6
Chypre	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	S	S	6
Danemark	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	S	✓	7
Espagne	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	8
Estonie	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	S	6
Finlande	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	S	S	6
France	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	8
Grèce	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	S	S	6
Hongrie	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	✓	7
Irlande	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	S	S	6
Italie	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	S	✓	7
Lettonie	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	✓	7
Lituanie	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	S	✓	7
Luxembourg	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	S	S	6
Malte	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	S	S	6
Pays-Bas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	S	S	6
Pologne	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	S	6
Portugal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	S	✓	7
République tchèque	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	✓	7
Roumanie	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	S	✓	7
Royaume-Uni	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	✓	7
Slovaquie	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	S	✓	7
Slovénie	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	S	✓	7
Suède	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	S	✓	7

✓ = État partie    s = signé    x = non signé

Source : FRA, 2010

**Tableau 2 : Nombre d'États parties, parmi l'UE-27, ayant accepté la procédure de traitement des demandes individuelles par les différents organes des traités**

Organes des traités	Nombre d'États membres de l'UE
Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD)	23
Comité des droits de l'homme (HRC de l'ONU, en vertu de l'ICCPR)	26
Comité sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)	24
Comité contre la torture (CAT)	27
Comité des droits des personnes handicapées	14

Source : FRA, 2010

Les Tableaux 2 et 3 montrent les cinq organes des traités habilités à traiter des plaintes de particuliers et les États membres de l'UE qui ont consenti à la procédure de traitement des plaintes individuelles<sup>85</sup>.

Étant donné que le HRC de l'ONU est l'organe des traités qui a reçu le plus grand nombre de demandes, il sera au cœur de l'analyse des organes des traités de l'ONU. Il convient également de noter que, dans la plupart des cas, les organes des traités adoptent des approches similaires face aux plaintes de particuliers. Dans ce sens, le HRC illustre le fonctionnement de tous ces organes<sup>86</sup>. Cependant, étant donné que ce rapport met l'accent sur le droit à la non-discrimination, l'analyse du HRC est complétée par un bref aperçu du CERD.

### 2.2.1. Comité des droits de l'homme

Pour le traitement des plaintes de particuliers, cet organe fonctionne comme un organe quasi-judiciaire<sup>87</sup>. Cela signifie en particulier que l'État partie n'a pas expressément accepté comme juridiquement contraignantes les « vues » exprimées par le HRC de l'ONU sur les dossiers portés devant lui (contrairement aux arrêts rendus par la CouEDH). Néanmoins, les vues du HRC constituent des interprétations faisant foi en ce qui concerne le fond des obligations juridiquement

contraignantes des traités. Le raisonnement du HRC à cet égard est qu'en vertu de l'article 2 de l'ICCPR, « l'État partie s'est engagé à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur son territoire et relevant de sa compétence les droits reconnus dans le pacte, et à assurer un recours effectif et exécutable lorsqu'une violation de ces droits est établie ». Dans ce sens, l'État est tenu de prendre dûment en considération les « vues » du HRC, en tant qu'organe désigné par le protocole facultatif pour interpréter l'ICCPR, lorsqu'il prend des mesures destinées à corriger une infraction constatée par lui<sup>88</sup>.

### Procédure devant le Comité des droits de l'homme de l'ONU et aide judiciaire

Les procédures devant les organes des traités sont généralement écrites, et chaque partie a la possibilité de réagir aux arguments de l'autre partie en cours de procédure. Une lacune manifeste de la procédure de traitement des demandes devant les organes des traités de l'ONU réside dans le fait qu'aucune disposition ne prévoit l'octroi d'une aide judiciaire aux demandeurs. Il va de soi que cette lacune peut être compensée lorsque les ONG sont en mesure de fournir une assistance, ce qui, jusqu'à présent, s'est produit uniquement sur une base ad hoc. Il convient toutefois de garder à l'esprit que les frais de procédure peuvent rester modestes dans la mesure où les procédures sont généralement écrites et que le demandeur n'est pas tenu de se faire assister d'un conseil<sup>89</sup>. À l'issue

85 L'Estonie, la Grèce, la Lettonie, la Lituanie et le Royaume-Uni n'ont pas consenti au traitement de plaintes individuelles au titre de l'ICERD. L'Estonie, la Lettonie et Malte n'ont pas accepté les plaintes individuelles au titre de la CEDAW. Jusqu'à présent, le Danemark, l'Estonie, la Grèce, l'Irlande, la Lettonie, les Pays-Bas et la Pologne n'ont pas encore signé le protocole facultatif de la CRPD.

86 Butler, I. (2007), *Unravelling sovereignty : human rights actors and the structure of international law*, Anvers, Intersentia, pp. 123-131.

87 Pour plus d'informations, voir aussi de Zayas, A. (2009), « The Human Rights Committee's Optional Protocol Procedure », dans : Alfredsson, G. et autres (eds.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff.

88 Pour plus d'informations, voir par exemple HRC de l'ONU, *Sooklal c. Trinité-et-Tobago*, communication n° 928/2000, 8 novembre 2001, paragraphe 7.

89 De Zayas, A. (2001), « Petitioning the United Nations », dans : American Society of International Law (ASIL), *Proceedings of the 95<sup>th</sup> Annual meeting*, Washington D.C., avril 2001.



Tableau 3 : Acceptation par les États membres de l'UE des procédures de traitement des demandes individuelles

	ICERD	ICCPR	CEDAW	CAT	CRPD
Allemagne	✓	✓	✓	✓	✓
Autriche	✓	✓	✓	✓	✓
Belgique	✓	✓	✓	✓	✓
Bulgarie	✓	✓	✓	✓	S
Chypre	✓	✓	✓	✓	S
Danemark	✓	✓	✓	✓	X
Espagne	✓	✓	✓	✓	✓
Estonie	X	✓	X	✓	X
Finlande	✓	✓	✓	✓	S
France	✓	✓	✓	✓	S
Grèce	X	✓	✓	✓	S
Hongrie	✓	✓	✓	✓	✓
Irlande	✓	✓	✓	✓	X
Italie	✓	✓	✓	✓	✓
Lettonie	X	✓	X	✓	✓
Lituanie	X	✓	✓	✓	✓
Luxembourg	✓	✓	✓	✓	S
Malte	✓	✓	X	✓	S
Pays-Bas	✓	✓	✓	✓	X
Pologne	✓	✓	✓	✓	X
Portugal	✓	✓	✓	✓	✓
République tchèque	✓	✓	✓	✓	S
Roumanie	✓	✓	✓	✓	S
Royaume-Uni	X	X	✓	✓	✓
Slovaquie	✓	✓	✓	✓	✓
Slovénie	✓	✓	✓	✓	✓
Suède	✓	✓	✓	✓	✓
✓ = État partie / applicable    s = signé    x = non signé					

Source : FRA, 2010

de la procédure, l'organe du traité peut également imposer à l'État de couvrir les frais de justice<sup>90</sup>.

## Recours

Les organes des traités de l'ONU peuvent demander aux États de prendre des mesures provisoires afin d'éviter qu'un « préjudice irréparable » ne soit causé à la victime<sup>91</sup>. Cet aspect est particulièrement important dans les affaires impliquant une menace pour la vie ou des actes de torture. L'objectif des mesures provisoires consiste à réserver le *statu quo* en attendant une décision définitive quant au fond. Lorsque l'organe du traité conclut en faveur du demandeur, il peut simplement déclarer l'existence d'une violation du traité sans par ailleurs recommander une réparation spécifique. En général cependant, l'organe invite l'État à prendre une mesure, par exemple le lancement de procédures au niveau national (instruction ou poursuites)<sup>92</sup>, une réforme législative<sup>93</sup>, la libération de la victime ou son rétablissement dans ses fonctions<sup>94</sup> et, parfois, un dédommagement<sup>95</sup> ou le paiement des frais de justice<sup>96</sup>.

## Durée des procédures

Le HRC de l'ONU, à l'instar des autres organes des traités, n'est pas un organe permanent. Il se réunit en général trois fois par an pour des périodes de trois semaines, ce qui limite forcément le temps disponible pour étudier les plaintes individuelles, outre ses autres tâches. Il est difficile d'estimer la durée moyenne entre l'enregistrement d'une plainte et la promulgation d'une décision finale. Il est cependant clair qu'il existe un arriéré de dossiers, et que cet arriéré va croissant. Il semble que chaque année, plus de 200 nouvelles affaires soient enregistrées, tandis qu'entre 50 et 100 affaires sont conclues<sup>97</sup>.

## Exécution des décisions

Les règlements des organes des traités de l'ONU prévoient de suivre l'exécution des « vues » adoptées

concernant les plaintes individuelles<sup>98</sup>. Cependant, l'influence de ce suivi sur les États concernés se limite à la pression que le rapporteur désigné par l'organe du traité est en mesure d'exercer, par exemple en publiant le degré de conformité de chaque État dans le rapport annuel de l'organe. Les rapports annuels des organes des traités sont présentés à l'Assemblée générale de l'ONU, mais celle-ci n'aborde pas le respect des décisions individuelles État par État<sup>99</sup>.

### 2.2.2. Comité pour l'élimination de la discrimination raciale

La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD) a été le premier traité de l'ONU en matière de droits de l'homme à prévoir un organe de contrôle spécifique - le CERD. Ce comité a été le précurseur d'autres organes institués par d'autres conventions, dont le HRC<sup>100</sup>. Parmi les caractéristiques spécifiques du CERD, on peut citer le fait qu'en plus des plaintes individuelles, le CERD est explicitement habilité à entendre des plaintes déposées par des groupes de personnes.

Comme il est indiqué dans le second tableau, 23 des États membres de l'UE ont consenti à la procédure de traitement des plaintes individuelles par le CERD. Pour consentir à cette procédure, les États ne doivent pas adhérer à un instrument distinct mais simplement faire une déclaration à cet effet. La Grèce, la Lettonie, la Lituanie et le Royaume-Uni ne se sont pas inscrits dans cette démarche.

Par ailleurs, l'article 14, paragraphe 2, de la convention permet de désigner un organisme national habilité à recevoir les plaintes portant sur un droit garanti par l'ICERD. Cinq États membres de l'UE seulement ont eu recours à cette possibilité : l'Autriche, la Belgique<sup>101</sup>, le Luxembourg<sup>102</sup>, le Portugal<sup>103</sup> et la Roumanie<sup>104</sup>. Il convient toutefois de préciser que l'Autriche s'est réservé le droit de recourir à cette option, mais qu'elle n'a pas désigné d'institution spécifique<sup>105</sup>.

90 Pour de plus amples informations, voir par exemple : HRC, *Laptsevich c. Belarus*, communication n° 780/1997, 20 mars 2000.

91 Pour plus d'informations, voir par exemple le règlement intérieur du HRC de l'ONU, article 92, document ONU CCPR/C/3/Rev, 8, 22 septembre 2005.

92 Pour de plus amples informations, voir par exemple : HRC, *Blazek et autres c. République tchèque*, communication n° 857/1999, 12 juillet 2001.

93 *Ibid.*

94 Pour plus d'informations, voir par exemple HRC, *Mansaraj et autres c. Sierra Leone*, communication n° 839/1998, 16 juillet 2001 ; HRC, *Chongwe c. Zambie*, communication n° 821/1998, 20 octobre 2000.

95 Pour de plus amples informations, voir par exemple : HRC, *Laptsevich c. Belarus*, communication n° 780/1997, 2 mars 2000.

96 *Ibid.*

97 HRC, rapport du HRC, 2008, ONU. Document A/63/40, volume I, chapitre V.

98 Règlement intérieur du HRC, article 101, document ONU CCPR/C/3/Rev. 8, 22 septembre 2005 ; règlement intérieur de la CEDAW, article 73, document ONU A/56/38 (supplément) et A/62/38 (supplément), chapitre V ; règlement intérieur du CAT, article 114, document ONU CAT/C/3/Rev. 4, 9 août 2002 ; règlement intérieur du CERD, article 95 ; rapport du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, document ONU A/60/18, supplément n° 18, 19 août 2005, p. 170.

99 Pour de plus amples informations, voir par exemple la résolution 64/152 de l'AG de l'ONU, pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, 26 mars 2010.

100 Van Boven, T. (2009), « The Petition System under ICERD: An Unfulfilled Promise » dans : Alfredsson, G. et autres (eds.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff.

101 Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (voir : [www.diversite.be](http://www.diversite.be)).

102 Commission spéciale permanente contre la discrimination.

103 Haut commissaire à l'immigration et aux minorités ethniques.

104 Conseil de lutte contre la discrimination.

105 Déclaration de l'Autriche du 20 février 2002.



Au total, le CERD a traité 40 dossiers au cours de ses 25 années de fonctionnement. Un quart de ces procédures ont abouti à l'adoption de « vues » concluant à une violation<sup>106</sup>. Parmi les États membres de l'UE, le Danemark a été la source d'un grand nombre de communications individuelles et représente près de la moitié du nombre total d'affaires. Seules quatre de ces affaires ont abouti à l'adoption de vues. Des plaintes individuelles ont été déposées concernant cinq autres États membres de l'UE. Leur nombre varie entre une et trois plaintes pour chacun de ces États.

## 2.3. Les mécanismes du Conseil de l'Europe

### 2.3.1. Cour européenne des droits de l'homme

La Cour européenne des droits de l'homme est le mécanisme judiciaire d'accès à la justice au niveau du Conseil de l'Europe. Même si elle couvre principalement les droits civils et politiques, elle constitue un mécanisme important pour assurer l'accès à la justice dans des affaires individuelles ainsi que, plus largement, par l'élaboration de normes pour les États parties à la CEDH via sa jurisprudence<sup>107</sup>.

Avec l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH prévue par le Traité de Lisbonne, la CouEDH aura juridiction pour statuer sur une action ou sur un défaut d'action d'une institution ou d'un État membre de l'UE mettant en œuvre la législation de l'Union européenne et relevant du champ d'application de la CEDH.

Comme indiqué ci-dessus, le demandeur doit tout d'abord satisfaire certains critères, par exemple avoir épuisé les possibilités de recours au niveau local. Contrairement aux actions intentées devant le HRC de l'ONU, les demandes doivent être introduites dans les six mois suivant la dernière décision judiciaire dans l'affaire. Cette décision prend généralement la forme d'un arrêt de l'instance supérieure du pays concerné. Le délai commence à courir à partir du lendemain du jour où le demandeur a eu connaissance de l'acte ou de la décision qui fait l'objet de sa plainte, c'est-à-dire la date à laquelle

on peut considérer que la personne concernée a épuisé toutes les voies de recours nationales<sup>108</sup>.

### Procédure devant la CouEDH et assistance judiciaire

Étant donné la charge de travail élevée de la CouEDH, dans la pratique, les dossiers sont traités selon une procédure écrite. Il arrive cependant, dans des dossiers spécifiques, que la Cour organise des audiences publiques. Les actions devant la CouEDH ne génèrent aucuns frais. Par ailleurs, dans les premières étapes des procédures devant la CouEDH, les demandeurs ne sont pas tenus de se faire représenter par un avocat. Le recours à un avocat est par contre requis une fois qu'un État a reçu notification d'une demande. À ce stade, le président de la Chambre peut, à la demande d'un demandeur ou de sa propre initiative, accorder une assistance judiciaire pour la présentation de son dossier devant la CouEDH. Cette assistance judiciaire peut couvrir non seulement les frais de représentation, mais aussi les frais de voyage et de subsistance et les autres frais nécessaires encourus par le demandeur ou son représentant désigné. Cela étant, les montants offerts par la CouEDH sont considérés comme une intervention dans les frais de justice, et le demandeur reste libre de recouvrer les frais de justice réellement encourus au titre de l'article 41 CEDH en cas de victoire<sup>109</sup>.

L'assistance judiciaire n'est pas accordée automatiquement : le président de la Chambre doit être convaincu que cette aide est nécessaire pour le bon déroulement de l'affaire devant la CouEDH et que le requérant ne dispose pas de moyens suffisants pour supporter une partie ou la totalité des frais afférents à la procédure. S'il est convaincu que ces conditions ne sont plus respectées, le président de la Chambre peut décider à tout moment de révoquer ou de modifier l'octroi de l'aide juridique<sup>110</sup>.

### Recours

Devant le HRC de l'ONU, lorsqu'une demande est introduite, la CouEDH peut, à la demande d'un plaignant, conformément à l'article 39 de ses règles de procédure, imposer des mesures provisoires à l'État défendeur. Les mesures provisoires s'appliquent uniquement dans un nombre limité de situations, lorsqu'il existe un risque imminent de

<sup>106</sup> État des communications traitées par le CERD selon la procédure de l'article 14 (22 juillet 2010). À ce sujet, voir : [www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERDSURVEYArt14.xls](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERDSURVEYArt14.xls).

<sup>107</sup> En ce qui concerne la protection contre la discrimination en vertu de la CEDH, l'article 14 CEDH interdit la discrimination dans la jouissance de tout droit garanti par la CEDH. Par ailleurs, le protocole n° 12 de la CEDH prévoit l'interdiction générale de la discrimination en garantissant qu'aucune personne ne doit faire l'objet d'une discrimination de la part d'un pouvoir public pour quelque motif que ce soit. Jusqu'à présent toutefois, le protocole n° 12 n'a été ratifié que par cinq États membres de l'UE.

<sup>108</sup> Lorsque la plainte porte sur une situation persistante, le délai commence à courir lorsque cette situation cesse. Aussi longtemps que la situation perdure, la règle des six mois ne s'applique pas. À ce sujet, voir par exemple : CouEDH, *Papamichalopoulos et autres c. Grèce*, n° 14556/89, 24 juin 1993, ou CouEDH, *Ülke c. Turquie*, n° 39437/98, 1<sup>er</sup> juin 2004.

<sup>109</sup> Harris, D.J., O'Boyle, M., Bates, E.P. et Buckley, C.M. (2009), *Harris, O'Boyle and Warbrick : Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, OUP, p. 841.

<sup>110</sup> Règlement de la Cour, 1<sup>er</sup> juin 2010, chapitre XI, De l'assistance judiciaire, articles 100-105.

préjudice irréparable<sup>111</sup>. Dans la pratique, la plupart des affaires dans lesquelles une mesure provisoire est demandée concernent des cas d'expulsion ou d'extradition depuis un État. Dans ces affaires, la Cour peut demander à l'État concerné de suspendre un ordre de déportation à l'encontre du demandeur.

La CouEDH octroie régulièrement au demandeur victorieux le remboursement de ses frais (y compris des frais encourus au niveau national)<sup>112</sup>. Dans certains cas, elle accorde également le versement d'un dédommagement<sup>113</sup>. En général, la CouEDH n'oblige pas l'État à prendre des mesures spécifiques pour remédier à la violation, considérant souvent que le paiement des frais de justice et la déclaration d'une conclusion de violation sont suffisants<sup>114</sup>. C'est à l'État lui-même, en concertation avec le Conseil de ministres dans son rôle d'exécution (voir ci-dessous), qu'il revient de déterminer si d'autres mesures spécifiques, comme des réformes législatives, s'imposent.

### Durée des procédures

À la fin de l'année 2009, la CouEDH comptait 120 000 demandes en cours<sup>115</sup>. Au vu de cet arriéré, un demandeur doit parfois attendre un an avant que la CouEDH procède à l'examen initial de sa demande. Il est impossible d'indiquer précisément la durée des procédures devant la CouEDH. La CouEDH s'efforce de traiter les affaires dans un délai de trois ans, mais l'examen de certaines affaires requiert davantage de temps, tandis que d'autres peuvent être traitées plus rapidement.

La durée des procédures devant la CouEDH varie bien entendu en fonction de l'affaire, de la section à laquelle elle est assignée, de la diligence dont les parties font preuve pour communiquer les informations à la CouEDH et d'un grand nombre d'autres facteurs tels que l'organisation d'une audience de renvoi devant la grande chambre. Certaines demandes peuvent être considérées comme urgentes et traitées en priorité, surtout dans les cas où le demandeur affirme être confronté à une menace immédiate d'atteinte à son intégrité physique<sup>116</sup>.

Quoi qu'il en soit, l'augmentation explosive du nombre de litiges ces dernières années met en péril le fonctionnement effectif de la CouEDH. C'est pourquoi, le 1<sup>er</sup> janvier 2010, le protocole n° 14 de la CEDH est entré en vigueur<sup>117</sup>. L'objectif de ce protocole vise à garantir l'efficacité à long terme de la CouEDH (c'est-à-dire de réduire sa charge de travail et la durée des procédures) en améliorant le filtrage et le traitement des demandes. Ce protocole prévoit notamment de nouvelles formations judiciaires chargées de traiter les dossiers récurrents (qui témoignent d'un problème systémique) et clairement irrecevables, ainsi que l'instauration d'un nouveau critère de recevabilité (critère du « préjudice important »)<sup>118</sup>.

### Réforme de la Cour européenne des droits de l'homme

Les 18 et 19 février 2010, la Suisse a organisé une conférence ministérielle à Interlaken afin de donner une impulsion décisive à la réforme de la CouEDH surchargée. Selon la déclaration adoptée à l'issue de cette conférence par les représentants des 47 États membres du Conseil de l'Europe, il convient notamment de parvenir à un équilibre entre les affaires entrantes et la vitesse à laquelle ces affaires peuvent être traitées, de réduire le volume d'environ 120 000 affaires en souffrance et de garantir le traitement des nouveaux recours dans un délai raisonnable. En outre, l'exécution au niveau national des décisions de la CouEDH devrait être améliorée et le Comité des Ministres devrait garantir la surveillance effective du processus de mise en œuvre. Pour atteindre ces objectifs, la déclaration politique contient un plan d'action reprenant une liste d'actions à court terme et à moyen terme ainsi qu'un agenda pour leur mise en œuvre<sup>119</sup>.

111 CouEDH, *Mamatkulov et Askarov c. Turquie*, n° 46827/99 et n° 46951/99, 4 février 2005 ou CouEDH, *Paladi c. Moldavie*, n° 39806/05, 10 mars 2009.

112 Pour plus d'informations, voir par exemple CouEDH, *Zimmermann et Steiner c. Suisse* (au principal et satisfaction équitable), n° 8737/79, 13 juillet 1983.

113 CouEDH, *Kingsley c. Royaume-Uni (GC)*, n° 35605/97, 28 mai 2002.

114 CouEDH, *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique* (satisfaction équitable), n° 6878/75 et 7238/75, 18 octobre 1982. Exceptionnellement, voir : CouEDH, *Assanidze c. Géorgie (GC)*, n° 71503/01, 8 avril 2004.

115 CouEDH (2010), *Rapport annuel 2009*, Strasbourg, Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme, p. 139, disponible sur : [www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/3483DE4C-3CCC-4DCB-ACC4-A24CBABFB9E5/0/Rapport\\_annuel\\_2009\\_Final.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/3483DE4C-3CCC-4DCB-ACC4-A24CBABFB9E5/0/Rapport_annuel_2009_Final.pdf).

116 La plupart de ces affaires concernent l'expulsion ou l'extradition depuis un État.

117 Conseil de l'Europe, protocole n° 14 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la convention, STCE n° 194, disponible sur : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Reports/Html/194.htm>.

118 Pour de plus amples informations, voir par exemple CouEDH, *Rinck c. France*, n° 18774/09, 17 novembre 2010.

119 Voir : [www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/europa/euroc.Par.0133.File.tmp/final\\_en.pdf](http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/europa/euroc.Par.0133.File.tmp/final_en.pdf).

## Arrêts pilotes

La CouEDH a adopté la procédure de l'arrêt « pilote »<sup>120</sup> afin de résoudre l'un des principaux problèmes liés à sa charge de travail élevée : celui des affaires répétitives (ou clones), c'est-à-dire les nombreuses affaires portant essentiellement sur le même problème. Lorsque la CouEDH reçoit un nombre important de demandes relatives à la même cause fondamentale, elle peut ainsi décider d'en sélectionner une ou plusieurs en vue d'un traitement prioritaire. Dans son traitement de l'affaire ou des affaires sélectionnées, la Cour s'efforce de parvenir à une solution applicable à toutes les affaires similaires portant sur le même problème. L'arrêt qui en résulte est désigné en tant qu'arrêt « pilote ».

Une caractéristique importante de la procédure de l'arrêt « pilote » réside dans la possibilité d'ajourner ou de « geler » pendant un certain temps l'examen de toutes les autres affaires connexes. Il s'agit là d'un moyen supplémentaire d'encourager les autorités nationales à prendre les mesures qui s'imposent. Cet ajournement, décrété en général pour une période bien définie, peut être soumis à la condition que l'État agisse rapidement et de façon effective sur la base des conclusions tirées dans l'arrêt pilote<sup>121</sup>.

L'instauration de la procédure de l'arrêt pilote ne peut pas résoudre toutes les difficultés posées par la charge de travail excessive de la CouEDH. Elle a toutefois le potentiel de réduire considérablement l'arriéré existant et d'éliminer certains des problèmes fondamentaux qui sous-tendent les demandes récurrentes, tout en instituant un recours pour les personnes impactées<sup>122</sup>.

## Exécution des arrêts

Dès qu'un arrêt de la CouEDH devient définitif, il est transmis au Comité des Ministres (composé des ministres des affaires étrangères de tous les États membres du Conseil de l'Europe ou de leurs représentants diplomatiques permanents à Strasbourg). Ce dernier invite alors le défendeur à l'informer des mesures prises pour payer les frais ou le dédommagement accordé par la CouEDH. Cela nécessite souvent l'adoption de mesures

générales, en particulier des modifications de la législation<sup>123</sup>. Pour convaincre l'État concerné de se conformer aux arrêts de la CouEDH, le Comité des Ministres joue de son influence et exerce une pression diplomatique, notamment en prenant acte du non-respect par l'État de la CEDH et en prenant des mesures adéquates. Tant que l'État concerné n'a pas pris de mesures satisfaisantes, le Comité des Ministres n'adopte pas de résolution définitive rayant l'arrêt de sa liste d'affaires, et continue de demander à l'État concerné de fournir des explications ou de prendre les mesures qui s'imposent.

## 2.3.2. Comité européen des droits sociaux

Le Comité européen des droits sociaux (CEDS) contrôle la mise en œuvre de la Charte sociale européenne (CSE) et complète la CouEDH en assurant le contrôle des droits économiques et sociaux. Un mécanisme de plainte collective ouvert aux organisations respectant certains critères permet d'accéder directement au CEDS<sup>124</sup>. En adhérant au protocole additionnel de la CSE, les États autorisent les fédérations patronales et les syndicats nationaux et internationaux ainsi que les ONG internationales à soumettre des plaintes à leur encontre pour non-respect de la CSE<sup>125</sup>. Les États peuvent également choisir d'autoriser les ONG

**Tableau 4 : États membres de l'UE qui sont parties et signataires au protocole additionnel de la CSE**

<b>États parties (12)</b>
Belgique, Bulgarie, Chypre, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie, Suède
<b>États signataires (5)</b>
Autriche, Danemark, Hongrie, République tchèque, Slovaquie

Source : FRA, 2010

<sup>120</sup> La procédure d'arrêt pilote a été appliquée pour la première fois dans l'affaire CouEDH *Broniowski c. Pologne*, n° 31443/96, 22 juin 2004. Pour une discussion plus poussée, voir Björgvinsson, D. T. (2009), « The « pilot-judgment » procedure of the European Court of Human Rights » dans : Alfredsson, G. et autres (eds.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Leiden, Martinus Nijhoff.

<sup>121</sup> Dans son arrêt pilote dans l'affaire CouEDH, *Maria Atanasiu et autres c. Roumanie*, n° 30767/05 et 33800/06, 12 octobre 2010, la CouEDH a ajourné les affaires portant sur les biens nationalisés à l'époque communiste en Roumanie dans l'attente de mesures générales au niveau national.

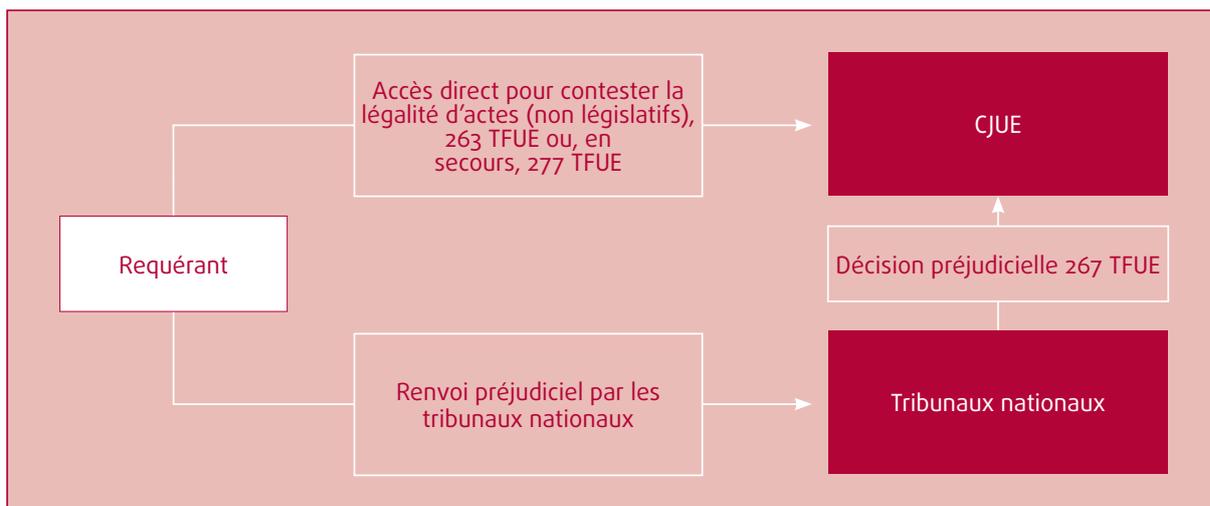
<sup>122</sup> Voir : [www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DF4E8456-77B3-4E67-8944-B908143A7E2C/0/Information\\_Note\\_on\\_the\\_PJP\\_for\\_Website.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DF4E8456-77B3-4E67-8944-B908143A7E2C/0/Information_Note_on_the_PJP_for_Website.pdf).

<sup>123</sup> Voir les articles 41 et 46 CEDH et également le rapport annuel (2009) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la surveillance de l'exécution des arrêts de la CouEDH, disponible sur : [www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM\\_annreport2009\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2009_fr.pdf).

<sup>124</sup> Pour une vue d'ensemble des États membres de l'UE parties à la Charte sociale européenne et de ceux qui ont accepté le protocole permettant les réclamations collectives, ainsi que pour les détails concernant les droits acceptés au titre de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, voir : FRA (2010), *Rapport annuel 2010*, Vienne, FRA, pp. 167-170, disponible sur : [www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/AR\\_2010-conf-edition\\_fr.pdf](http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/AR_2010-conf-edition_fr.pdf). Pour une liste des organisations habilitées à déposer des réclamations, voir : [www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/OrganisationsEntitled/OrganisationsIndex\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/OrganisationsEntitled/OrganisationsIndex_fr.asp).

<sup>125</sup> Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, 1995, STCE n° 158. Les ONG internationales peuvent obtenir ce droit en introduisant une demande d'éligibilité auprès du Comité gouvernemental (composé de représentants des États parties).

Figure 3 : Les deux principales voies d'accès à la CJUE



Source : FRA, 2010

à soumettre des plaintes. Étant donné la nature collective de ce mécanisme, les infractions qui font l'objet des plaintes présentent souvent un caractère systématique et non individuel. Depuis l'entrée en vigueur du protocole supplémentaire en 1999, plus de 60 plaintes ont été enregistrées.

À ce jour, 12 États membres de l'UE ont adhéré au protocole additionnel<sup>126</sup>. Le Tableau 4 reprend la liste de ces États ainsi que de ceux qui ont signé le protocole mais qui ne l'ont pas encore ratifié (ce qui indique leur intention de devenir des États parties à part entière à une date ultérieure).

Seule la Finlande a également autorisé les ONG nationales à intenter des actions.

Le CEDS est habilité à statuer sur ces plaintes collectives. Comme dans le cas de la CouEDH, une fois qu'un arrêt concluant à une violation a été adopté, il incombe au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de recommander une solution à l'État partie concerné. Le Comité des Ministres adopte une résolution quelle que soit l'issue de la procédure, et cette résolution peut contenir des recommandations en cas de violation<sup>127</sup>. L'État doit alors expliquer, dans son prochain rapport

périodique au CEDS (prévu tous les quatre ans), les mesures qu'il a prises pour exécuter l'arrêt<sup>128</sup>.

## 2.4. Cour de justice de l'Union européenne

Le respect de la législation de l'UE est garanti par la CJUE, qui peut entendre des affaires concernant les institutions de l'UE ainsi que ses États membres dans les domaines relevant du champ d'application du droit européen. La CJUE est divisée en deux organes : le Tribunal (Tr) et la Cour de justice (CJ)<sup>129</sup>. Dans le contexte du présent rapport, il existe deux mécanismes principaux par lesquels des particuliers peuvent contester que la validité de mesures prises par l'UE ou de mesures prises par les États membres et qui concernent la mise en œuvre du droit européen : l'action en annulation (traitée par le Tribunal avec possibilité d'appel devant la CJ) et le renvoi préjudiciel (traité directement par la CJ). L'UE propose également des mécanismes non judiciaires, comme le Médiateur européen, auquel les citoyens peuvent soumettre des plaintes concernant des cas de mauvaise administration par les institutions et les organes de l'UE<sup>130</sup>. Dans le présent rapport toutefois, l'accent est mis sur les procédures judiciaires accessibles via la CJUE.

<sup>126</sup> Pour les ratifications et les signatures au 3 mars 2010, voir : [www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/Overview\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/Overview_fr.asp) ; il existe également une possibilité, au titre de la Charte sociale européenne révisée (1996), d'être lié par le protocole relatif aux réclamations collectives par notification après ratification de la Charte (partie IV, article D de la CSE (révisée)). La Bulgarie et la Slovaquie ont eu recours à cette possibilité.

<sup>127</sup> Pour de plus amples informations, voir l'article 9 du protocole. À ce jour, une seule recommandation a été émise. La résolution contient plutôt un certain nombre de mesures détaillées que l'État défendeur doit mettre en œuvre pour corriger la situation.

<sup>128</sup> Pour plus d'informations, voir l'article 10 du protocole. En fait, l'article 21 prévoit un compte-rendu tous les deux ans, mais cette périodicité a été portée à quatre ans en 2006 sur décision du Comité des Ministres. Voir également Brillat, R. (2009), « The European Social Charter » dans : Alfredsson, G. et autres (eds.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Leiden, Martinus Nijhoff, p. 508.

<sup>129</sup> Sauf dans les cas où une distinction est nécessaire entre la Cour de justice et le Tribunal, ce rapport fait référence à la CJUE dans son ensemble.

<sup>130</sup> Pour une vue d'ensemble du travail du Médiateur, voir : [www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu).

Tableau 5 : Vue d'ensemble des dispositions relatives à l'accès à la justice devant la Cour de justice de l'Union européenne

Traité sur le fonctionnement de l'UE	Article 263 TFUE	Article 267 TFUE	Article 277 TFUE
Type	Action en annulation	Procédure de renvoi préjudiciel	Examen « indirect » (accessoire)
Objet	Contrôler la légalité des actes des institutions, organes et agences de l'UE	Clarifier un point de droit de l'UE	Contrôler la légalité des actes des institutions, organes et agences de l'UE
CJUE	Tribunal (possibilité d'appel devant la Cour de Justice)	Cour de Justice	Cour de Justice
Type d'accès	Direct	Indirect via les tribunaux nationaux	Indirect via les tribunaux nationaux

Source : FRA, 2010

### 2.4.1. L'action en annulation

L'action en annulation au titre de l'article 263 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), anciennement article 230 du Traité instituant les Communautés européennes (TCE)<sup>131</sup>, permet à une personne morale ou physique de demander l'annulation de toute mesure juridiquement contraignante prise par les institutions ou les agences de l'Union européenne<sup>132</sup>. Ces mesures ne se limitent pas aux mesures juridiquement contraignantes énumérées à l'article 288 TFUE (règlements, directives et décisions)<sup>133</sup>. Les conditions imposées en matière de qualité pour agir sont par contre restrictives. Un particulier peut déposer plainte contre une action qui le concerne en particulier, comme une décision prise à l'encontre d'une entreprise commerciale par la Commission européenne dans le contexte du droit de la concurrence. La demande doit être introduite dans les deux mois suivant la publication de la mesure contestée. Si l'action qui fait l'objet de la plainte ne concerne pas spécifiquement le plaignant, celui-ci doit montrer qu'il y a un intérêt « individuel », c'est-à-dire qu'il est affecté au même titre que si cette mesure lui avait été précisément adressée. L'interprétation donnée à cette disposition a pour conséquence qu'en pratique<sup>134</sup>, hormis quelques cas exceptionnels, un plaignant ne peut pas contester la validité d'une mesure législative générale comme un

règlement ou une directive<sup>135</sup>. Cela s'explique par le fait que, de par leur nature même, ces instruments sont conçus pour créer des règles générales et ne visent pas des personnes en particulier.

### 2.4.2. La procédure de renvoi préjudiciel

Dans le cadre de la procédure de renvoi préjudiciel, un tribunal national peut demander à la CJUE d'adopter une interprétation d'une disposition de la législation européenne nécessaire pour résoudre un litige en cours d'examen au niveau national (article 267 TFUE). Conformément à l'article 277 TFUE, la CJUE peut également entreprendre l'examen judiciaire de l'acte en question adopté par l'UE. Dans ce sens, la procédure de renvoi préjudiciel au titre de l'article 263 TFUE peut compenser les règles restrictives en matière de qualité pour agir applicables à l'action en annulation (Tableau 5). À ce titre, ces deux mécanismes considérés conjointement ont été qualifiés de « système complet de voies de recours et de procédures destiné à confier à la Cour de justice le contrôle de la légalité des actes des institutions »<sup>136</sup>.

<sup>131</sup> Il existe une procédure similaire permettant d'attaquer les institutions lorsqu'elles n'ont pas agi alors qu'elles étaient dans l'obligation de le faire. À ce sujet, voir l'article 265 TFUE.

<sup>132</sup> Le Traité de Lisbonne a modifié l'ancien article 230 TCE de façon à permettre à la CJUE d'examiner la légalité des actes non seulement des institutions, mais aussi des « organes, offices ou agences de l'UE ».

<sup>133</sup> Pour de plus amples informations, voir par exemple l'affaire 216/83 *Les Verts*, recueil 3325 [1984].

<sup>134</sup> Pour plus d'informations, voir : *Plaumann c. Commission*, 25/62, recueil 95 [1963].

<sup>135</sup> Les cas exceptionnels dans lesquels le droit d'ester a été accordé en vue de contester une mesure législative générale ont généralement concerné des situations dans lesquelles une seule personne était susceptible de subir un impact négatif particulier du fait de cette mesure. À ce sujet, voir par exemple *Codorniu c. Conseil*, C-309/89 recueil I-1853 [1994] et *Extramet c. Conseil*, C359/89, recueil I-2501 [1991].

<sup>136</sup> Affaire 294/83 *Les Verts*, recueil 1339 [1986], point 23. Les particuliers peuvent également accéder aux tribunaux de l'UE en vertu de l'article 268 TFUE (235 TCE) en intentant une action pour un dommage causé par une responsabilité non contractuelle de l'UE conformément au paragraphe 2 de l'article 340 TFUE. Cependant, cet article ne permet pas à la CJUE d'annuler la législation non conforme, et la personne concernée n'obtiendra gain de cause qu'en cas d'infraction manifeste à la loi. À ce sujet, voir par exemple *Krohn c. Commission*, 175/84, CRE 753 [1986].

En 2009, les tribunaux nationaux des États membres de l'UE ont introduit au total 302 demandes de renvoi préjudiciel<sup>137</sup>. Le nombre de demandes par pays allait de zéro (Irlande et Luxembourg) à 59 (Allemagne). Les États membres qui ont été à l'origine de plus de 20 demandes sont l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Dans la pratique cependant, les tribunaux nationaux statuent couramment sur des questions relatives au droit européen sans passer par une demande de renvoi préjudiciel auprès de la CJUE au titre de l'article 267 TFUE.

### 2.4.3. Le « système complet de voies de recours »

Toutefois, la capacité de la procédure de renvoi préjudiciel à compléter adéquatement l'action en annulation pour donner aux particuliers la possibilité de contester la validité d'actes adoptés par les institutions doit être envisagée à la lumière des considérations suivantes. Tout d'abord, la décision de soumettre une demande de renvoi préjudiciel à la CJUE et les paramètres de la demande ne relèvent pas des parties au litige, mais du tribunal national lui-même<sup>138</sup>. Deuxièmement, la réalisation d'un examen au titre de l'article 277 via la procédure de renvoi préjudiciel dépend de l'existence d'un différend juridique concret dans les tribunaux nationaux. Cette condition peut représenter une difficulté lorsque la mesure qui fait l'objet de la plainte ne nécessite pas réellement une mise en œuvre au niveau national, par exemple dans le cas d'un règlement (qui, par définition, est directement applicable) abrogeant une subvention agricole<sup>139</sup>. Les mesures d'exécution étant inexistantes au niveau national, il n'existe pas de mesures nationales que les parties pourraient invoquer pour intenter une procédure judiciaire devant un tribunal

national susceptible à son tour de déclencher une demande de renvoi préjudiciel par le tribunal national.

Ce problème a été partiellement réglé par le Traité de Lisbonne, qui modifie l'ancien article 230 TCE (désormais article 263 TFUE) et qui permet désormais aux particuliers de former un recours contre « les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution ». Cela signifie que dans les situations où il n'existe pas de mesure nationale d'exécution (et donc pas de mesure nationale d'exécution susceptible d'être contestée devant les tribunaux nationaux), un particulier peut néanmoins former un recours devant la CJUE. Cette modification ne règle toutefois pas le premier problème, à savoir qu'il revient au tribunal national lui-même et non aux parties de lancer la demande de renvoi préjudiciel et de déterminer les paramètres de la question posée à la CJUE.

On notera deux autres changements instaurés par le Traité de Lisbonne. Tout d'abord, le traité confère un statut juridiquement contraignant à la CDF, dont l'article 47 reconnaît le droit « à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial », avec une référence spécifique à l'accès à la justice. Deuxièmement, il impose à l'UE de devenir partie à la CEDH, qui, en ses articles 6 et 13, requiert la mise en œuvre d'une série de garanties concernant l'accès à la justice. Au vu de ces dispositions, il faudra peut-être reconsidérer dans quelle mesure la procédure de renvoi préjudiciel et l'action en annulation garantissent l'accès à la justice.

### 2.4.4. La portée de la juridiction de la CJUE

La CJUE est compétente uniquement pour statuer sur des questions d'interprétation ou d'application du droit de l'UE. De ce fait, lorsque la mesure contestée relève strictement des compétences des États membres, la CJUE ne sera pas en mesure de rendre un arrêt quant au fond. L'affaire *SPUC c. Grogan* en est l'illustration. Dans cette affaire, une organisation anti-avortement avait obtenu une injonction contre un groupe d'étudiants universitaires en Irlande qui distribuait des tracts donnant les coordonnées de cliniques pratiquant l'avortement au Royaume-Uni. Devant la CJUE, il a été plaidé que l'Irlande avait enfreint le droit européen en entravant la libre circulation des services (à savoir les avortements proposés dans un autre État membre) et que cette injonction constituait une violation du droit à la liberté d'expression. La CJUE a estimé qu'elle était compétente pour statuer sur la question relative à la libre circulation des services, puisque ce droit est garanti par la législation de l'UE. Elle a par contre estimé que la loi relative à la liberté d'expression échappait à la juridiction de la CJUE, puisque ce droit n'est pas

<sup>137</sup> Statistiques relatives à l'activité judiciaire de la Cour de justice, p. 82, disponibles sur : [http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/ra09\\_stat\\_cour\\_final\\_en.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/ra09_stat_cour_final_en.pdf). En ce qui concerne les décisions préjudicielles urgentes, trois demandes ont été introduites en 2009.

<sup>138</sup> Pour plus d'informations, voir l'affaire 283/81 *CILFIT*, CRE 3415 [1982], point 7 : « L'article 177 [devenu par la suite l'article 234, et aujourd'hui l'article 267 TFUE] ne constitue pas une voie de recours ouverte aux parties à un litige pendant devant un juge national. Il ne suffit donc pas qu'une partie soutienne que le litige pose une question d'interprétation du droit communautaire pour que la juridiction concernée soit tenue de considérer qu'il y a question soulevée au sens de cet article. » Pour la jurisprudence nationale relative à cette question, voir par exemple l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale, 2 BvR 2661/06, 6 juillet 2010 (disponible sur : [www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg10-069.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg10-069.html)). Dans cet arrêt, la Cour a statué que le non-renvoi devant la Cour de justice (CJ) ne constituait pas une violation du droit à un recours effectif dans les affaires reposant sur une jurisprudence établie. Le tribunal fédéral du travail n'avait pas été obligé de renvoyer l'affaire concernée à la CJ pour autant que sa décision ne paraisse pas arbitraire et soit dûment motivée.

<sup>139</sup> Comme dans l'affaire *Unión de Pequeños Agricultores c. Conseil*, C-5/00 P, recueil I-6677 [2002].



réglementé par la législation de l'UE<sup>140</sup>. La CouEDH aurait constitué un forum plus adéquat, puisque la liberté d'expression est protégée par la CEDH.

Avant le Traité de Lisbonne, la CJUE était compétente uniquement pour entendre des questions relatives à l'application du droit communautaire. À ce titre, elle n'était pas habilitée à statuer sur les demandes portant sur des questions relevant de ce que l'on appelait le deuxième pilier et le troisième pilier<sup>141</sup>. Les articles 263 et 267 permettent aujourd'hui à la CJUE d'examiner un plus large éventail d'actes adoptés par l'UE, à l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). L'examen dans le contexte de la PESC est autorisé uniquement en ce qui concerne les « mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales » (article 275, paragraphe 2, TFUE).

#### 2.4.5. Procédures accélérées

La procédure accélérée permet à la CJUE de statuer rapidement dans des affaires urgentes en réduisant les délais et en omettant certaines étapes de la procédure. À la demande de l'une des parties, le président de la CJUE décide si l'urgence particulière de l'affaire nécessite d'avoir recours à cette procédure. Cette procédure peut également être utilisée dans les demandes de renvoi préjudiciel devant la CJUE. Dans ce cas, la demande est formulée par le tribunal national qui introduit la demande de renvoi préjudiciel. La procédure peut être accélérée et raccourcie davantage dans le cas de problèmes délicats concernant les domaines de la liberté, de la sécurité et de la justice<sup>142</sup>. L'article 267, paragraphe 4, prévoit expressément de statuer sur les demandes de renvoi préjudiciel « dans les plus brefs délais » lorsque l'affaire concerne « une personne détenue ».

#### 2.4.6. Assistance judiciaire

Dans le cadre de litiges portés devant la CJUE, une partie incapable d'assumer tout ou partie des coûts afférents à la procédure peut introduire à tout moment une demande d'assistance judiciaire. Cette demande doit être accompagnée de preuves du besoin d'assistance du demandeur, et en particulier d'un document émis par l'autorité compétente et attestant de son manque de moyens. Il n'est pas nécessaire que la demande soit introduite par un avocat. La demande est transmise à une section de la CJUE qui décide d'accorder ou non une assistance

judiciaire. Cette section de la CJUE peut à tout moment, de sa propre initiative ou sur demande, retirer l'assistance judiciaire si les circonstances qui ont abouti à l'octroi de cette assistance judiciaire évoluent au cours de la procédure<sup>143</sup>.

## 2.5. Résumé

Ce chapitre présente un bref aperçu des voies de recours existantes assurant l'accès à la justice des particuliers qui relèvent de la juridiction des États membres de l'UE. Ces voies de recours sont de nature judiciaire ou quasi-judiciaire. Les principaux avantages et désavantages relatifs sont mis en lumière. Cinq États membres de l'UE n'ont pas encore consenti à ce que des plaintes individuelles soient portées devant les organes des traités de l'ONU, alors même que ces organes fonctionnent depuis de nombreuses années. De même, les États membres de l'UE ont tardé à accepter les mécanismes futurs de traitement des plaintes individuelles dans le cadre de l'ICESCR.

Tant du point de vue de sa charge de travail que de son influence, la CouEDH constitue le principal mécanisme d'accès à la justice au-delà du niveau national en Europe. Le nombre de demandes révèle la nécessité d'améliorer les structures au niveau national afin d'éviter les demandes récurrentes suscitées par des problèmes systémiques. Il souligne également la nécessité d'encourager les mesures de soutien instaurées par la CouEDH afin de faire face à la pression, comme l'adoption d'arrêts pilotes pour traiter des affaires similaires. Le CEDS, qui complète le travail de la CouEDH par un contrôle des droits économiques et sociaux, prévoit un mécanisme de traitement des plaintes collectives. Ce mécanisme permet aux organisations patronales, aux ONG et aux syndicats internationaux d'intenter des actions. Il convient de souligner que seule la Finlande a accepté la possibilité d'actions intentées par les ONG nationales (en plus des ONG internationales). Le CEDS constitue donc une ressource sous-utilisée, et la société civile pourrait contribuer à améliorer le système en mettant en lumière les lacunes systémiques au niveau national.

Globalement, l'équilibre entre la charge de travail et la capacité à rendre des arrêts représente un problème considérable aussi bien pour la CouEDH que pour les organes des traités de l'ONU, d'où l'importance d'une mise en œuvre adéquate des garanties des droits de l'homme

<sup>140</sup> *SPUC c. Grogan*, C-159/90 recueils I-4685 [1991].

<sup>141</sup> Pour une vue d'ensemble des modifications apportées aux procédures de la CJUE, voir CJUE, *Rapport annuel 2009*, disponible sur : [http://curia.europa.eu/jcms/jcms/J02\\_7000](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/J02_7000).

<sup>142</sup> Règlement de procédure de la Cour de justice, 13 avril 2010, chapitre 3 bis, Des procédures accélérées, article 62 bis ; Règlement de procédure du Tribunal, 13 avril 2010, chapitre 3 bis, Des procédures accélérées, article 76 bis.

<sup>143</sup> Règlement de procédure de la Cour de justice, 13 avril 2010, chapitre 6, De l'assistance judiciaire gratuite, article 76 ; Règlement de procédure du Tribunal, 13 avril 2010, chapitre 7, De l'assistance judiciaire gratuite, articles 94-97.

au niveau national afin d'empêcher l'apparition d'un nombre de dossiers intenable.

La CJUE joue un rôle primordial dans l'accès à la justice dans l'Union européenne. Cependant, ce système de voies de recours ne semble pas toujours effectif dans la mesure où il est relativement difficile de former un recours devant la CJUE. Le Traité de Lisbonne a contribué à atténuer ce problème. Avec l'adhésion future de l'Union européenne à la CEDH, l'interaction entre la CouEDH et la CJUE va forcément s'intensifier. Cette interaction entraînera de nouvelles évolutions dans différents domaines, comme l'accès à la justice et la possibilité, pour les particuliers, d'attaquer directement l'UE devant la CouEDH.



# 3

## L'accès à la justice au niveau national



Il est difficile de dépeindre une vue d'ensemble de l'accès à la justice au niveau national dans les 27 États membres de l'Union européenne. Même si tous les États membres reconnaissent le droit général d'introduire un recours devant un organe judiciaire afin de régler des litiges portant sur la violation d'un droit, la façon dont ce droit s'exerce varie considérablement. On peut citer deux facteurs déterminants qui permettent de distinguer les systèmes judiciaires des États membres : l'existence ou non d'une cour constitutionnelle distincte et l'utilisation d'un système judiciaire unifié par opposition à un ensemble d'appareils judiciaires distincts pour les différentes branches du droit, comme par exemple le droit administratif<sup>144</sup>. De plus en plus d'États membres possèdent une cour constitutionnelle distincte qui traite, entre autres, les plaintes portant sur des violations alléguées des droits fondamentaux. À l'heure actuelle, un tiers des États membres ne possèdent pas d'institution de ce type<sup>145</sup>. Il est également possible d'opérer une distinction entre les États qui possèdent un système judiciaire distinct pour le droit administratif (ou au moins certains aspects de ce droit), selon le modèle français<sup>146</sup>, et ceux qui possèdent un système judiciaire unique

(le modèle anglais)<sup>147</sup>. Toutefois, une large majorité d'États membres appliquent une séparation<sup>148</sup>.

Plutôt que de décrire toutes les nuances des différents systèmes juridiques et judiciaires, le présent rapport se base sur les résultats comparatifs découlant de la typologie décrite ci-dessus<sup>149</sup>. La sélection des aspects les plus révélateurs présentée ci-dessous souligne les limites de l'accès à la justice.

Le présent chapitre analyse les limites identifiées à l'accès à la justice sous les rubriques suivantes : (i) délais ; (ii) qualité pour agir ; (iii) durée des procédures ; (iv) frais de justice ; (v) formalités et obligations procédurales ; et (vi) complexité de la législation. Il examine ensuite brièvement les alternatives à la voie judiciaire, à savoir les procédures non judiciaires et la possibilité de renoncer au droit de régler des différends devant un tribunal.

### 3.1. Limites

Il est désormais bien établi que le « droit fondamental à une protection juridique effective constitue un

<sup>144</sup> L'image change quelque peu lorsque l'on entre dans les détails. Par exemple, la Cour constitutionnelle autrichienne (qui existe depuis (au moins) 1920, et qui est à ce titre la plus ancienne d'Europe) n'est toujours pas compétente pour statuer sur les appels contre les arrêts des instances judiciaires ordinaires ni du tribunal administratif, tandis qu'en Finlande, il n'existe pas de cour constitutionnelle mais la constitutionnalité d'un acte peut explicitement faire l'objet d'un contrôle depuis l'année 2000. À ce sujet, voir aussi : CJUE (2009), *Les juridictions des États Membres de l'Union Européenne*, Luxembourg, CJUE, disponible sur : <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2008-11/qd7707226frc.pdf>.

<sup>145</sup> À savoir Chypre, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la Grèce, l'Irlande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

<sup>146</sup> Pour d'informations, voir Aguila, Y., Kreins, Y. et Warren, A. (2007), « La justice administrative en Europe. Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques (OMI) de l'Université de Limoges », Paris, Presses universitaires de France, p. 16.

<sup>147</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>148</sup> Hormis le Royaume-Uni lui-même, seules la Hongrie, l'Irlande, la Roumanie et la Slovaquie appliquent strictement un modèle anglais. En Espagne, la justice administrative est rendue par des chambres distinctes des tribunaux généraux, un modèle appliqué également par l'Estonie (où l'existence de tribunaux administratifs distincts se limite au niveau d'instance le plus bas), la Lettonie et la Slovénie (où les cours suprêmes possèdent des compétences générales). En Italie, le tribunal administratif est désormais presque indépendant de la cour générale de cassation.

<sup>149</sup> Pour plus d'informations, voir le point 1.2 sur le contexte du rapport.

Figure 4 : Limites de l'accès à la justice dans les États membres de l'UE



Source : FRA, 2010

principe général du droit communautaire »<sup>150</sup>. Par conséquent, le droit de l'Union européenne reconnaît le droit général d'intenter un recours devant un organe judiciaire pour la résolution de différends relatifs à des droits découlant de la législation de l'UE. De même, la CouEDH a interprété le droit d'intenter une action devant les tribunaux dans des affaires civiles comme un aspect du droit à un procès équitable garanti par l'article 6 CEDH<sup>151</sup>.

Il a néanmoins été admis que ce droit n'est pas absolu et qu'il peut faire l'objet de restrictions<sup>152</sup>. Selon la jurisprudence de la CouEDH, les restrictions imposées à l'accès à la justice sont permises pour autant qu'elles soient proportionnées pour la réalisation d'un objectif légitime et pour autant qu'elles ne restreignent ou ne réduisent pas les possibilités laissées à la personne d'une façon ou dans une mesure qui porte atteinte à la nature même de ce droit. Ainsi, le caractère proportionné d'un obstacle donné dépend dans une large mesure des circonstances particulières de l'affaire.

Les points suivants analysent les restrictions identifiées et examinent les voies alternatives permettant de régler un différend en dehors des tribunaux.

La Figure 4 décrit les six principales restrictions de l'accès à la justice observées le plus

fréquemment dans les États membres de l'UE, conformément aux résultats des études.

### 3.1.1. Délais

Dans pas moins de 22 États membres, les études ont révélé que les règles relatives aux délais (périodes de prescription spécifiant le délai dans lequel un recours doit être introduit) constituent l'un des principaux obstacles à l'accès à la justice dans les affaires de discrimination (Figure 4). En théorie, ces restrictions ont pour but d'assurer la sécurité et la finalité juridiques<sup>153</sup>. Pour que ces restrictions soient acceptables du point de vue de l'accès effectif à la justice, cependant, les délais doivent être fixés de façon à ne pas empêcher dans la pratique l'exercice du droit d'intenter un recours devant un tribunal<sup>154</sup>.

Parmi les États membres possédant une législation qui restreint le droit à intenter une action devant les tribunaux, une majorité prévoient deux types de délais applicables dans ce domaine du droit : un délai applicable aux actions en droit civil de façon général, et un délai applicable dans des domaines spécifiques du droit, par exemple dans les cas de discrimination en matière d'emploi. Les délais à respecter pour les demandes générales de droit civil varient en moyenne entre trois et cinq ans, à l'exception de la Pologne, de la Belgique et des

<sup>150</sup> CJUE, *Alliance for Natural Health et autres*, C-154/04 et C-155/04, 12 juillet 2005, point 126 ; CJUE, *Unibet*, C-432/05, 13 mars 2007, point 37 ; CJUE, *Angelidaki et autres*, C-378/07, 23 avril 2009 ; CJUE, *Sahlstedt et autres c. Commission*, C-362/06 P, 23 avril 2009 ; CJUE, *Angelidaki et autres*, C-378/07, 23 avril 2009. Les termes « Communauté » et « communautaire » sont maintenus dans les citations ; dans les autres cas, les termes « Union » et « de l'Union » sont utilisés systématiquement.

<sup>151</sup> CouEDH *Golder c. Royaume-Uni*, n° 4451/70, 21 février 1975 (n° 25).

<sup>152</sup> CouEDH *Osman c. Royaume-Uni*, n° 23452/94, 28 octobre 1998.

<sup>153</sup> CouEDH, *Stubbings c. Royaume-Uni*, n° 22083/93 et 22095/93, point 51. La CJE a également affirmé que les délais de prescription contribuaient à la sécurité juridique. À ce sujet, voir CJUE, *Slagterier c. Allemagne*, C-445/06, 24 mars 2009, point 32 ; CJUE, *Aprile c. Amministrazione delle Finanze dello Stato*, C-228/96, 17 novembre 1998, point 19 ; CJUE, *Marks & Spencer c. Commissioners of Customs & Excise*, C-62/00, 11 juillet 2002, point 35.

<sup>154</sup> La Cour suprême d'Estonie a considéré, par exemple, que même si le législateur dispose d'un large pouvoir discrétionnaire pour fixer le délai maximal d'introduction d'une réclamation, ce délai ne peut jamais être anormalement court.

Pays-Bas, où ce délai s'étend respectivement à 10, 20 et 30 ans. Contrairement aux délais de prescription dans les aspects généraux du droit civil, les délais de prescription spécifiques applicables dans les cas de discrimination en matière d'emploi sont généralement beaucoup plus courts, dans certains cas jusqu'à huit jours<sup>155</sup>. Ces délais courts, qui sont sans aucun doute nettement plus restrictifs que ceux en vigueur pour les demandes civiles ordinaires, sont compensés dans une certaine mesure par les procédures nettement moins formalistes utilisées dans les dossiers en matière d'emploi dans certains États membres<sup>156</sup>.

### Délais pour tenter une procédure en annulation devant la CJUE

Devant la CJUE, les actions en annulation au titre de l'article 263, paragraphe 6, TFUE (article 230, paragraphe 5 du TCE) doivent être intentées « dans un délai de deux mois à compter, suivant le cas, de la publication de l'acte, de sa notification au requérant ou, à défaut, du jour où celui-ci en a eu connaissance ». Le fait que le délai commence à courir au moment où le plaignant a connaissance de la mesure permet de respecter un équilibre entre la sécurité juridique et le droit d'intenter une action devant les tribunaux.

### 3.1.2. Qualité pour agir

La qualité pour intenter une action (droit d'ester en justice ou *locus standi*) représente la porte d'accès à la justice. On peut distinguer trois catégories de règles en matière de qualité pour agir. Les règles étroites concernant la qualité pour agir restreignent la capacité d'intenter une action à la personne qui a subi le préjudice visé ou à ses représentants directs (par exemple dans les cas où la personne est décédée). À l'inverse, des règles plus larges permettent à toute personne d'intenter une action portant sur un préjudice subi par un tiers. Dans ce cas, on parle parfois d'*actio popularis*, ou d'action d'« intérêt public ». Les règles de ce type sont souvent limitées à des domaines particuliers du droit qui concernent l'intérêt général, comme par exemple l'environnement. Entre ces deux extrêmes, on trouve des règles de qualité pour agir qui permettent à certaines parties tierces, susceptibles d'avoir un intérêt dans des questions juridiques particulières, d'intenter des actions portant sur des violations du droit dans leur domaine d'expertise. C'est le cas par exemple des ONG, des syndicats ou des organismes de promotion de l'égalité.

En matière de droit anti-discrimination, la directive sur l'égalité raciale (article 7), la directive sur l'égalité en matière d'emploi (article 9), la directive sur l'égalité entre les femmes et les hommes (refonte) (article 12) et la directive sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services (article 8) obligent les États membres à faire en sorte, dans le respect du droit national, que les associations, organisations ou autres entités juridiques aient la possibilité de lancer des procédures judiciaires ou administratives au nom de victimes ou en soutien aux victimes, avec la permission de celles-ci. Ces associations peuvent être des ONG, des syndicats ou des organismes de promotion de l'égalité<sup>157</sup>.

Le Danemark, la Finlande, le Royaume-Uni et la Suède ne semblent pas avoir établi de règles spécifiques régissant l'action des associations dans les procédures pour discrimination<sup>158</sup>. Cependant, des avocats employés par des associations telles que des ONG ou des syndicats peuvent représenter une victime avec la permission de celle-ci. Les autres États membres sont dotés de règles plus spécifiques. Dans de nombreux États membres, les ONG peuvent assurer une représentation juridique ou intenter des actions en justice au nom de la victime ou en leur nom propre. En Bulgarie, en Hongrie, en Italie et en Slovaquie, les ONG peuvent porter des dossiers devant la justice sans le consentement de la victime dans certaines circonstances (par exemple dans le cadre d'actions collectives). D'autres États membres exigent le consentement de la victime, comme par exemple l'Espagne, la Lettonie et la Lituanie (pour cette dernière, uniquement dans les affaires en dehors du domaine de l'emploi). Dans d'autres États membres, il semble que les possibilités d'action judiciaire des ONG soient plus limitées, par exemple à certaines instances uniquement ou à une intervention en tant que partie tierce<sup>159</sup>.

Dans plus de la moitié des États membres, les victimes ont le droit de se faire représenter par un syndicat devant certaines instances de règlement des litiges : c'est le cas en Allemagne, en Autriche, en Belgique, en Bulgarie, à Chypre, en Espagne, en Estonie, en Irlande, en Italie, en Lettonie, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Pologne, au Portugal, en République tchèque, au Royaume-Uni et en Slovénie. Dans certains États membres, les syndicats apportent également une assistance financière pour couvrir les frais de justice

<sup>157</sup> Pour de plus amples informations, voir : FRA (2012), *La directive sur l'égalité raciale : application et défis*, Luxembourg, Office des publications.

<sup>158</sup> Chopin, I. et Gounari, E.M. (2009), *Le développement de la législation contre les discriminations en Europe. Une comparaison entre les 27 États membres de l'Union*, rapport préparé pour le Réseau européen des experts juridiques en matière de non-discrimination, Luxembourg, Office des publications, p. 63.

<sup>159</sup> Pour plus d'informations, voir FRA (2012), *La directive sur l'égalité raciale : application et défis*, Luxembourg, Office des publications.

<sup>155</sup> Par exemple en Slovaquie.

<sup>156</sup> Par exemple au Royaume-Uni.

des personnes impliquées dans des litiges. Ils sont également habilités à lancer des actions en justice moyennant le respect de certains critères dans les États membres suivants : Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, France, Italie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Roumanie et Suède. À Chypre, en Hongrie et en Italie, les syndicats sont habilités à lancer des actions à caractère « collectif » (concernant un grand nombre de personnes ou sans victime identifiable)<sup>160</sup>.

Dans un petit nombre d'États membres, les organismes de promotion de l'égalité sont habilités à représenter des particuliers qui introduisent un recours devant les tribunaux, comme par exemple en Hongrie et au Royaume-Uni. Dans un tiers environ des États membres, les organismes de promotion de l'égalité peuvent intenter eux-mêmes des actions au nom de la victime ou en leur nom propre (il arrive alors que le consentement de la victime soit requis). En Belgique, en Hongrie et en Irlande, les organismes de promotion de l'égalité peuvent intenter des actions en invoquant des discriminations largement répandues sans victime identifiable, des tendances générales à la discrimination ou dans le cadre d'une action d'intérêt public (*actio popularis*)<sup>161</sup>.

### Le rôle des ONG devant les systèmes judiciaires interaméricains et africains

La capacité des organisations de la société civile à soutenir les victimes ou à intenter des actions en leur nom peut réduire le fardeau financier et personnel de l'action en justice pour la victime. Dans ce sens, le rôle joué par les ONG devant la Commission interaméricaine, la Cour interaméricaine des droits de l'homme et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples méritent une mention spéciale. Les règles de procédure de ces systèmes permettent aux ONG d'intenter des actions en leur nom propre. Dans le système africain, la grande majorité des actions sont intentées par des ONG<sup>162</sup>. Cette situation illustre le rôle prépondérant des organisations de la société civile pour faciliter l'accès à la justice, notamment dans les cas où les demandeurs sont confrontés à des difficultés financières.

Deux difficultés pratiques limitent la capacité des organisations de la société civile à intenter des actions. Tout d'abord, les limites des moyens humains et financiers dictent le nombre de dossiers dont elles

peuvent assurer le traitement. Deuxièmement, les conditions imposées par la législation nationale à ces organisations pour pouvoir jouer ce rôle limitent le nombre d'organisations disponibles pour aider les victimes. En Allemagne par exemple, une association qui souhaite faire office de conseil juridique à une victime doit être une organisation non temporaire et sans but lucratif, compter au moins 75 membres ou être constituée d'au moins sept associations agissant de concert. En Italie les associations doivent tout d'abord s'inscrire auprès des autorités publiques, ce qui peut prendre un temps considérable. En France et au Luxembourg, ces associations doivent avoir au moins cinq ans d'existence.

En dehors de la législation anti-discrimination, les résultats de la recherche montrent que dans dix États membres sur 27, les règles nationales en matière de qualité pour intenter une action sont jugées trop restrictives (Figure 4). La qualité pour agir est donc l'une des principales restrictions au droit d'accès à la justice. Dans ces dix États, la législation en matière de qualité pour agir permet aux particuliers d'intenter une action devant un tribunal uniquement s'ils ont la pleine capacité juridique (c'est-à-dire, par exemple, qu'ils ne souffrent pas d'un handicap mental) et s'ils sont directement concernés par le problème. Même si ces États membres permettent dans quelques cas d'intenter une action en vue de protéger un droit ou un intérêt présumé d'une autre personne ou du public, ces recours ont été acceptés principalement dans des cas où le droit national le prévoyait expressément, par exemple dans le cas de parents habilités à intenter une action au nom de leur enfant. De ce fait, les parties tierces qui n'ont qu'un intérêt indirect dans l'affaire ou qui luttent pour l'intérêt public n'ont pas accès au tribunal<sup>163</sup>. À l'exception des dossiers environnementaux, la plupart des États membres ont refusé d'accepter un droit général d'intenter une action d'intérêt public (*actio popularis*) qui permettrait à un particulier ou à une autre organisation d'intenter un recours au nom du public, sans être une victime et sans être directement autorisé à représenter la victime<sup>164</sup>. Dans les dossiers environnementaux, du fait de la mise en œuvre de la convention d'Aarhus, l'obligation d'avoir un intérêt suffisant dans une

<sup>160</sup> *Idem*.

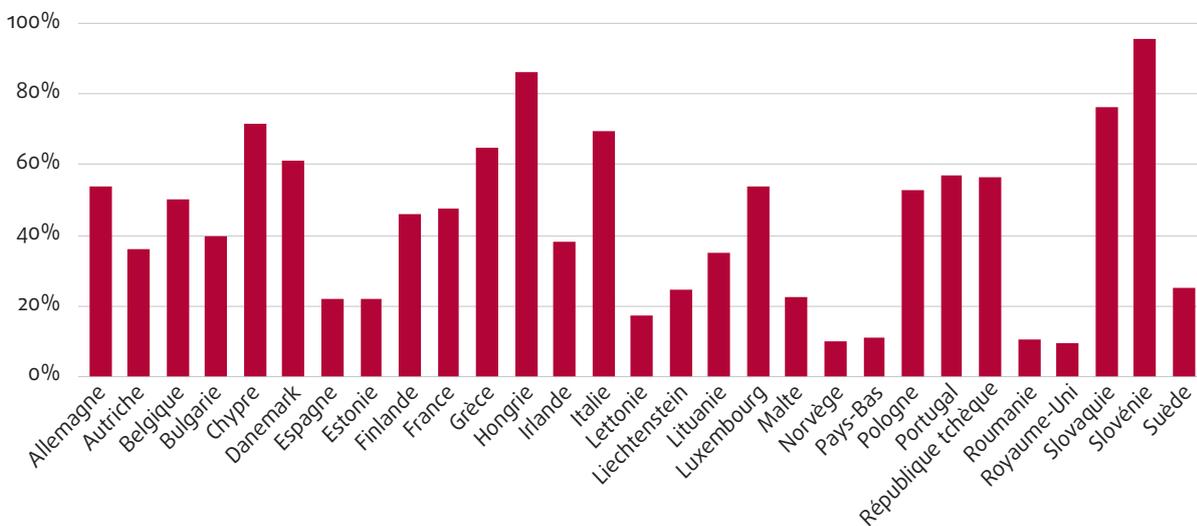
<sup>161</sup> *Idem*.

<sup>162</sup> Commission interaméricaine des droits de l'homme, règles de procédure, OAS/Ser.L/V/II.4 rev. 13, 30 juin 2010, article 23 ; Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, 1981, Doc. OAU CAB/LEG/67/3 Rev. 5, article 55 ; voir aussi : Butler, I. (2007), *Unravelling sovereignty : Human rights actors and the structure of international law*, Anvers, Intersentia, p. 104.

<sup>163</sup> On notera également que dans certains États membres de l'UE, les ONG spécialisées dans la lutte contre les discriminations sont considérées comme des requérants privilégiés et ne doivent pas prouver un intérêt pour pouvoir intervenir devant les tribunaux nationaux.

<sup>164</sup> Chypre possède également des restrictions très spécifiques en matière de *locus standi*. Les actions impliquant des requérants réputés appartenir à certaines catégories ou présenter certaines caractéristiques semblent particulièrement susceptibles de se voir refuser l'accès. C'est le cas par exemple des Chypriotes turcs qui tentent de récupérer leurs biens dans les régions contrôlées par la République en attaquant l'institution du « Custodian of Turkish Cypriot Properties » (Gardien des biens chypriotes turcs), c'est-à-dire le ministère de l'intérieur.

Figure 5 : Violations concernant la durée des procédures, en pourcentage de tous les arrêts de la CouEDH concluant à des violations de la CEDH, par État membre de l'UE avec le Liechtenstein et la Norvège pendant la période 1959-2009 (%)



Source : CouEDH (2010) 50 ans d'activité : La Cour européenne des droits de l'homme faits et chiffres<sup>165</sup>

affaire ou d'être directement concerné par celle-ci peut être ignorée dans les affaires de protection de l'environnement, où la plupart des États membres de l'UE acceptent désormais une forme d'*actio popularis*<sup>166</sup>.

### 3.1.3. Durée des procédures

Il est clair que la durée des procédures a des conséquences sur l'accès à la justice. Selon la CouEDH, l'accès aux tribunaux peut devenir largement théorique et illusoire lorsque les différends ne sont pas réglés dans des délais raisonnables, puisque la principale raison d'intenter un recours est d'obtenir réparation. Les retards dans les procédures juridiques ont pour effet de maintenir la personne

dans une incertitude prolongée, et cette situation peut être assimilée à un déni de justice<sup>167</sup>.

Selon les statistiques de la CouEDH, de nombreuses demandes adressées à la CouEDH concernent le droit garanti par l'article 6 CEDH à être entendu dans un délai raisonnable. Les retards injustifiés de procédure sont d'ailleurs à la base d'un plus grand nombre d'arrêts de la CouEDH que tout autre aspect couvert par les articles de la CEDH. Au cours de la période 1959-2009, la CouEDH a adopté plus de 12 000 arrêts concluant à des violations. Sur ce total, plus d'un quart concernaient une durée de procédure excessive (dans les 47 États parties actuels)<sup>168</sup>. La Figure 5 indique le nombre total d'arrêts de la CouEDH concluant à une violation du droit à être entendu par les 27 États membres actuels de l'UE au cours de la

<sup>165</sup> Le rapport est disponible sur : [www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/668CADD-F1B6-486D-BDBD-D66E9D9BCB9C/o/FactsAndFiguresFRAvril2010.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/668CADD-F1B6-486D-BDBD-D66E9D9BCB9C/o/FactsAndFiguresFRAvril2010.pdf).

<sup>166</sup> Commission économique pour l'Europe de l'ONU (CEE-ONU), Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (convention d'Aarhus), adoptée le 25 juin 1998. Pour la jurisprudence de la CJUE en la matière, voir par exemple les demandes de décision préjudicielle dans l'affaire *Lesoochranárske Zoskupenie VLK c. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, C-240/09, 15 juillet 2010 ou dans l'affaire *Marie-Noëlle Solvay et autres c. Région Wallonne*, C-182/10, demande introduite le 9 avril 2010.

<sup>167</sup> Edél, F. (2007) *La durée des procédures civiles et pénales dans la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe. S'il est vrai qu'un retard de justice peut constituer un déni de justice, les procédures rapides ne permettent pas toujours de rendre justice correctement. Certaines procédures accélérées dans lesquelles la vitesse prend le pas sur les droits de la défense peuvent nuire à la qualité de la justice. La CouEDH a toujours considéré que le principe de bonne administration de la justice allait au-delà de la notion de délai raisonnable et pouvait justifier le recours à des procédures plus longues mais plus équitables. À ce sujet, voir : Calvez F. (2006), *Analyse des délais judiciaires dans les États membres du Conseil de l'Europe à partir de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, rapport adopté par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) lors de sa 8<sup>e</sup> réunion plénière, Strasbourg, CEPEJ, disponible sur : [www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/delais/Calvez\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/delais/Calvez_fr.pdf).

<sup>168</sup> Pour de plus amples informations, voir CouEDH (2010), *50 Years of Activity : European Court of Human Rights. Some Facts and Figures*, Strasbourg, CouEDH, disponible sur : [www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/ACD46A0F-615A-48B9-89D6-8480AFCC29FD/o/FactsAndFiguresENAvril2010.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/ACD46A0F-615A-48B9-89D6-8480AFCC29FD/o/FactsAndFiguresENAvril2010.pdf).

période allant de 1959 à 2009<sup>169</sup>. D'après cette figure, plus de 95 % de toutes les décisions adoptées à l'encontre de la Slovaquie concernaient une violation de l'article 6 CEDH du fait de retards injustifiés dans les procédures. Ce pourcentage était de plus de 80 % en Hongrie, et de plus de 75 % en Slovaquie.

Comme l'a indiqué la Figure 4, dans dix des 27 États membres, il semble que les problèmes de retards dans les procédures judiciaires présentent un caractère systémique<sup>170</sup>. Les problèmes structurels concernant la durée excessive des procédures judiciaires ont entraîné un nombre important de violations de l'article 6 CEDH, et ils constituent souvent l'obstacle le plus important auquel les particuliers sont confrontés du point de vue de l'accès à la justice dans leurs pays. À Chypre par exemple, du fait de la durée des procédures dans les affaires civiles, les plaignants optent dans la très grande majorité des cas pour un règlement hors tribunal. De ce fait, les tribunaux chypriotes ne statuent que dans un très petit nombre d'affaires civiles. À cet égard, il est également intéressant de noter que dans certains États membres, il existe des différences régionales importantes en ce qui concerne la durée moyenne des procédures civiles. En République tchèque, par exemple, où il semble que la durée considérable des procédures décourage les victimes de discrimination, la durée moyenne des procédures civiles peut être de plusieurs années dans une région et de quelques mois seulement dans une autre région<sup>171</sup>.

Dans les différents pays de l'UE-27, les procédures dans les affaires de non-discrimination, tout comme les affaires civiles de façon générale, se caractérisent par une durée conséquente pour différentes raisons. Les raisons les plus fréquemment citées dans les études sont la charge de travail excessive et le nombre insuffisant de juges, l'organisation inefficace du travail des tribunaux, les délais excessifs entre l'adoption d'une décision et sa notification aux parties

169 On notera que les données utilisées concernent aussi bien les procédures civiles que pénales.

170 Les résultats sont toutefois purement indicatifs dans la mesure où une grande majorité des équipes nationales de recherche ont reconnu un manque de données empiriques. Ce manque de données s'explique par l'absence de bases de données et de statistiques en la matière.

171 Le 1<sup>er</sup> mai 2009, le président polonais a signé une loi amendement la loi du 17 juin 2004 sur les réclamations pour violation du droit à un procès dans des délais raisonnables. Cet amendement prévoit qu'en cas de détention d'une durée excessive, le tribunal est tenu d'accorder un montant adéquat (*odpowiednia suma pieniężna*) allant de 2 000 PLN (environ 500 EUR) à 20 000 PLN (environ 5 000 EUR). De même, le parlement finlandais a adopté un projet de loi sur le dédommagement en cas de procédures judiciaires excessivement longues. Cette loi est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010. Elle accorde des dommages-intérêts aux parties à des procès exagérément longs. Cette loi s'applique aux procédures civiles et pénales et aux demandes introduites devant les tribunaux ordinaires, mais elle ne couvre pas les procédures administratives ni les procédures devant des tribunaux spéciaux. Ce projet de loi a fait suite à une série d'arrêts de la CourEDH contre la Finlande en raison de la longueur de ses procédures (violation de l'article 6, paragraphe 1, CEDH).

ainsi que les délais entre les audiences successives, le manque de communication entre les juges et les parties à un litige et la rigidité des règles de procédure, y compris des règles en matière de preuve.

En Lettonie, les résultats des études ont souligné spécifiquement l'impact des crises économiques sur la durée moyenne des procédures. Les retards de procédure ont été causés par l'augmentation du nombre d'affaires, qui s'explique par des raisons socioéconomiques, et par la capacité insuffisante des tribunaux à traiter les affaires en raison de réductions budgétaires.

### Procédures accélérées

Le **Royaume-Uni** a instauré deux procédures spécifiques afin d'accélérer le traitement des demandes relatives à l'égalité salariale : la procédure de litige à valeur égale et la procédure par questionnaire. Dans l'« affaire simple typique », le calendrier de procédure prévoit que les demandes qui ne nécessitent pas l'intervention d'un expert extérieur devraient durer au maximum 25 semaines entre la soumission de la demande et l'audience. Les affaires avec intervention d'un expert durent normalement 37 semaines. Un autre type de procédure accélérée au Royaume-Uni est la procédure dite « par questionnaire ». Ce type de procédure vise à aider les demandeurs à découvrir les raisons du traitement à propos duquel ils souhaitent porter plainte et à déterminer s'ils ont été victimes de discrimination. Cette procédure est conçue pour aider le demandeur à décider s'il souhaite porter plainte, et pour l'aider à formuler sa demande et à la soumettre de la façon la plus efficace.

En **Belgique**, la législation anti-discrimination prévoit des procédures en cessation dans les cas urgents. La durée de ces procédures, dans lesquelles le président d'un tribunal peut établir l'existence d'une infraction et ordonner la cessation de cette violation lorsque la partie victime du préjudice intente une action en cessation alléguant une discrimination, et infliger des astreintes en cas de poursuite de la violation, se limite souvent à quelques jours.

En **Hongrie**, la législation anti-discrimination prévoit d'arriver à une décision selon une procédure accélérée, et au plus tard dans les 45 jours suivant l'introduction de la demande de lancement de la procédure, dans les cas où (i) le client est mineur ; (ii) la procédure est lancée par un commissaire parlementaire ou (iii) la procédure est intentée par le ministère public.

En **Autriche**, le code de procédure civile prévoit une procédure accélérée pour les affaires civiles portant sur des demandes matérielles dont le montant ne dépasse pas 75 000 EUR. La Cour ordonne au défendeur de payer dans les 14 jours

sans organiser d'audience. Le défenseur peut s'opposer à cette injonction dans un délai de quatre semaines. En cas d'objection, le tribunal doit organiser une audience. Ce système national établi de longue date fonctionne d'une façon similaire à la procédure européenne d'injonction de paiement créée par le règlement (CE) n° 1896/2006 du 12 décembre 2006.

### 3.1.4. Frais de justice

Selon la Figure 4, les résultats semblent indiquer que le montant élevé des frais de justice, qui couvre principalement les frais d'avocat et de procédure, constituent souvent un obstacle à l'accès à la justice dans huit États membres<sup>172</sup>. L'analyse de la jurisprudence concernée de ces États a effectivement montré que la crainte des coûts potentiels constitue souvent un facteur important qui détermine si (et dans quelle mesure) une victime s'efforce d'obtenir justice, surtout avec la prédominance du principe selon lequel « la partie perdante est condamnée aux dépens » dans l'UE, qui implique que la partie qui perd un procès doit rembourser les frais de la partie gagnante<sup>173</sup>. C'est pourquoi certains tribunaux nationaux gardent une certaine marge de manœuvre pour décider d'ordonner ou non le remboursement des frais de justice. En fonction de la situation financière de la personne concernée et du fond du litige, le tribunal peut décider d'exonérer entièrement ou partiellement une partie du paiement des frais de justice. En outre, la personne concernée peut bénéficier d'autres formes d'assistance judiciaire de l'État, comme la désignation d'un avocat chargé de la représenter au cours des procédures judiciaires.

Aux Pays-Bas, l'arrangement dit du « taux de liquidation » a été conclu entre l'association néerlandaise du Barreau et le système judiciaire. Ce système utilise des taux forfaitaires basés sur les intérêts en jeu dans l'affaire et sur le nombre

et la nature des activités. Cela signifie que les coûts ne peuvent pas atteindre des montants trop élevés lorsqu'une partie fait appel à un avocat trop coûteux ou qu'un avocat inexpérimenté facture un nombre d'heures trop important. D'après l'équipe nationale néerlandaise, sans l'instrument du taux de liquidation, la jurisprudence des juridictions inférieures serait probablement fort différente. Dans cette perspective, cet instrument du système judiciaire peut empêcher (dans une certaine mesure) les inégalités et garantir la sécurité juridique.

À Chypre, si un client n'est pas satisfait du relevé d'honoraires présenté par son avocat, il peut introduire une demande auprès du greffe du tribunal pour obtenir une réduction d'honoraires. Le greffe dispose d'un certain pouvoir discrétionnaire pour imposer ou non une réduction d'honoraires en prenant en considération toutes les circonstances de l'affaire, et en particulier la complexité, la difficulté ou le caractère nouveau de l'affaire, les connaissances spécialisées et la responsabilité requises ainsi que le temps passé par l'avocat, le volume des documents rédigés, l'urgence et l'importance de l'affaire pour le client ainsi que le montant ou la valeur des biens en jeu.

#### Recours effectif – frais de justice

Le demandeur avait intenté une action contre l'État pour le préjudice causé par une détention provisoire injustifiée. Les tribunaux domestiques lui avaient accordé des dommages-intérêts, mais les frais de procédure s'élevaient à environ 90 % de son dédommagement. La CouEDH a jugé que l'imposition d'une charge financière considérable après la conclusion des procédures constituait une restriction du droit d'intenter une action en justice.

Du fait de cet arrêt et d'autres affaires similaires, des frais fixes et peu élevés ont remplacé l'ancienne formule basée sur un pourcentage du dédommagement.

(CouEDH, *Stankov c. Bulgarie*, n° 68490/01, 12 octobre 2007)

<sup>172</sup> Au Royaume-Uni par exemple, le juge Jackson a été chargé en novembre 2008 de procéder à un examen complet des règles et principes régissant les coûts des contentieux civils et d'émettre des recommandations en vue de promouvoir l'accès à la justice à des coûts raisonnables. D'après ses conclusions, publiées en janvier 2010, « dans certains domaines de contentieux civils, les coûts sont disproportionnés et entravent l'accès à la justice ». Pour de plus amples informations, voir : [www.judiciary.gov.uk/NR/rdonlyres/8EB9F3F3-9C4A-4139-8A93-56F09672EB6A/0/jacksonfinalreport140110.pdf](http://www.judiciary.gov.uk/NR/rdonlyres/8EB9F3F3-9C4A-4139-8A93-56F09672EB6A/0/jacksonfinalreport140110.pdf). Voir aussi CouEDH, *Marina c. Lettonie*, n° 46040/07, 26 octobre 2010, dans laquelle la Cour a conclu que l'obligation de payer des droits d'instance aux tribunaux civils au moment de déposer une réclamation ne pouvait pas être considérée comme une restriction du droit d'accès à un tribunal incompatible en soi avec l'article 6 CEDH, pour autant que cette obligation ne porte pas atteinte à l'essence du droit d'accès à un tribunal. À cet égard, les restrictions à caractère purement financier sans aucun lien avec les perspectives de réussite d'une demande devaient faire l'objet d'un examen particulièrement rigoureux dans l'intérêt de la justice.

<sup>173</sup> Pour une analyse plus détaillée de la règle selon laquelle la partie perdante est condamnée aux dépens, voir le point 5.3 sur les règles relatives à la prise en charge des frais de justice.

### Recours effectif – frais de justice

Le demandeur a attaqué la municipalité de Płock pour défaut d'adoption d'une décision administrative, ce qui lui avait causé un préjudice économique. Il a demandé à être exonéré des frais de procédure. Le tribunal a rejeté l'argument du demandeur, qui affirmait ne pas être en mesure de payer les frais de procédure, mais il en a réduit le montant au salaire annuel moyen du pays. Ce montant restait considérable pour le demandeur, et il n'a pas payé ces droits. En raison de ce non-paiement, la procédure a été interrompue et le demandeur n'a pas pu être entendu. La CouEDH a conclu à une violation de l'article 6 CEDH, et son arrêt a entraîné une modification de la loi sur les frais de justice afin de rendre le système plus efficient et plus transparent.

(CouEDH, *Kreuz c. Pologne*, n° 28249/95, 19 juin 2001)

#### 3.1.5. Formalités de procédure

Dans six États membres de l'UE, les études semblent indiquer que certaines règles de procédure et certaines exigences imposées par la législation nationale limitent l'accès à la justice. Ces exigences concernent la forme ou le contenu des documents de requête par lesquels un particulier lance une procédure en justice et/ou des formalités de procédure préalables au procès que chaque personne doit accomplir avant d'accéder au tribunal.

En Bulgarie par exemple, les demandes portant sur des affaires civiles doivent être introduites par écrit et contenir les informations suivantes : indication du tribunal concerné, nom du demandeur et autres informations le concernant, nom et adresse complète du défendeur, nature de la violation, sujet du litige et signature de la personne qui introduit la demande. Dans sa requête, le demandeur est également tenu d'indiquer les éléments de preuve qu'il souhaite voir rassembler et de présenter les preuves écrites en sa possession. Si la requête ne contient pas les informations requises ou n'est pas présentée dans la forme requise, elle peut être rejetée sans qu'un tribunal n'examine le fond.

Aux Pays-Bas, la législation concernée fait une distinction entre la procédure de requête (*verzoekschriftprocedure*) et la procédure d'assignation (*dagvaardingsprocedure*). En principe, les demandes relatives à des droits de propriété sont traitées selon la procédure de requête tandis que toutes les autres demandes passent par la procédure d'assignation. En ce qui concerne les requêtes, elle doivent contenir certaines informations obligatoires telles que le nom et le lieu de résidence du demandeur

et du défendeur, la demande et sa motivation, la cour ou le tribunal désigné et, si une audience au tribunal a lieu, des détails supplémentaires tels que la date et l'heure de cette audience et les éléments de preuve. Les requêtes doivent être introduites par exploit d'huissier (*deurwaarder*) selon des modalités précises définies par la loi. Les assignations sont moins formalisées. Les manquements dans ces documents peuvent être sanctionnés. En outre, dans certains cas, le droit néerlandais prévoit des procédures préliminaires obligatoires, comme par exemple l'obligation d'organiser une délibération avec le défendeur. Ces dispositions visent à promouvoir le règlement à l'amiable des différends. De même, les juges estoniens rejettent une plainte dans les cas où une personne n'a pas respecté ses obligations en matière de procédure préalable au procès.

#### 3.1.6. Complexité de la législation

En Autriche, la complexité d'un cadre juridique composé de différentes lois semble causer des difficultés excessives aux personnes qui souhaitent intenter des procédures anti-discrimination.

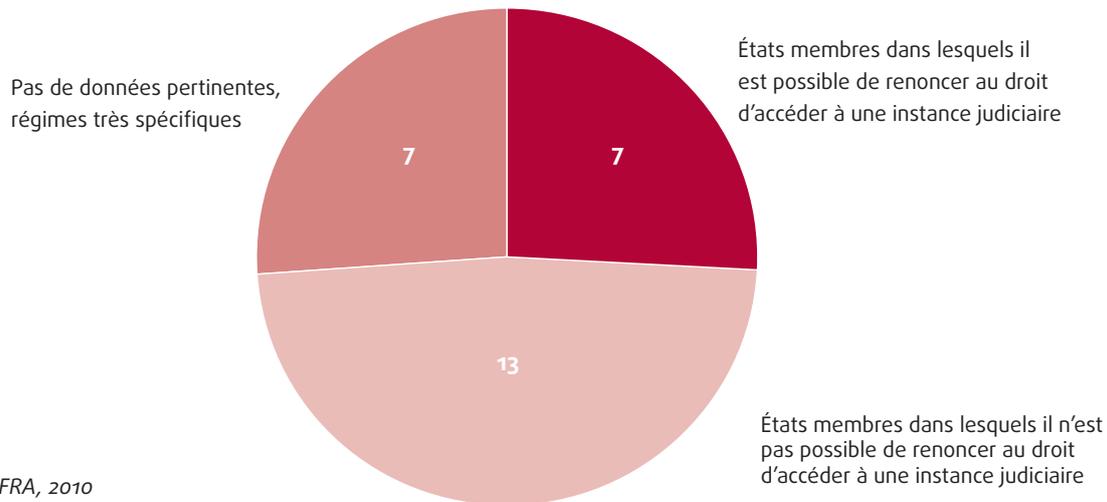
En Pologne, il n'existe pas non plus de loi unique sur la non-discrimination interdisant la discrimination fondée sur tous les motifs. Les dispositions anti-discrimination sont disséminées à travers différents instruments législatifs. Associée à la méconnaissance du droit et aux lacunes actuelles de la législation, cette dissémination constitue un obstacle de taille à l'accès à la justice.

En République tchèque, la position de la loi anti-discrimination par rapport à d'autres lois contenant également des dispositions de lutte contre la discrimination semble peu claire. Même si la loi anti-discrimination est censée être la loi générale (*lex generalis*), elle ne modifie que quelques-unes des lois contenant des dispositions spéciales sur la discrimination tandis que les autres lois pertinentes restent inchangées. Par conséquent, un manque de clarté persiste quant aux dispositions des différentes lois, ce qui provoque une incertitude juridique qui risque d'entraver l'accès aux tribunaux dans les affaires de discrimination.

## 3.2. Alternatives

Après avoir analysé les règles et pratiques concernant l'accès aux tribunaux, les deux points suivants examinent les alternatives aux recours judiciaires. Même si le droit d'intenter des actions devant un tribunal civil est considéré comme primordial pour assurer un accès effectif à la justice, la personne concernée voudra parfois éviter des procédures judiciaires qui sont souvent exagérément formelles,

Figure 6 : Renonciation au droit d'accéder à une instance judiciaire dans les États membres de l'UE



Source : FRA, 2010

coûteuses ou trop longues. Les victimes de discrimination peuvent, pour cela, renoncer à leur droit d'intenter une action devant un tribunal civil. Par ailleurs, plutôt que de former un recours devant un tribunal, les victimes de discrimination peuvent décider de lancer une procédure devant un organisme non judiciaire. La directive sur l'égalité raciale (article 7), la directive sur l'égalité en matière d'emploi (article 9), la directive sur l'égalité entre les femmes et les hommes (refonte) (article 17) et la directive sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services (article 8) autorisent les États membres à prévoir une conciliation ou une médiation pour permettre aux particuliers d'obtenir réparation en cas de violation de leurs droits. Il convient cependant de rappeler que ces instruments exigent aussi que le recours soit effectif, proportionné et dissuasif<sup>174</sup>.

### 3.2.1. Renonciation à l'accès à la justice

La jurisprudence de la CouEDH semble permettre en principe la renonciation, du moins partielle, au droit d'intenter une action devant un organe judiciaire, par exemple via une clause d'arbitrage dans un contrat<sup>175</sup>. Il semble également possible en principe de renoncer au droit d'accéder à un tribunal en faveur d'un règlement à l'amiable au niveau national, pour autant que cette renonciation ne soit pas le résultat d'une coercition<sup>176</sup>.

<sup>174</sup> Directive sur l'égalité raciale, article 15 ; directive sur l'égalité entre les femmes et les hommes (refonte), article 25 ; directive sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services, article 14 ; directive sur l'égalité en matière d'emploi, article 17.

<sup>175</sup> CouEDH, *Stran Greek Refineries et Stratis Andreadis c. Grèce*, n° 13427/78, 9 décembre 1994, points 44-45 ; CouEDH, *Regent Company c. Ukraine*, n° 773/03, 3 avril 2008, points 51-61.

<sup>176</sup> CouEDH, *Popov c. Moldavie*, n° 74153/01, 18 janvier 2005, point 48.

Il ressort de l'analyse de la FRA (Figure 6) que sept États membres permettraient de renoncer partiellement au droit d'intenter un recours devant une instance judiciaire<sup>177</sup>. Dans ces États membres, il semble possible de renoncer au droit de former un recours devant un tribunal, par exemple, à travers un accord de règlement à l'amiable ou à travers une clause d'arbitrage ou de médiation dans un contrat. Même dans ces cas cependant, les tribunaux nationaux font preuve de prudence lorsqu'ils évaluent le caractère acceptable d'une renonciation à ce droit. Cette renonciation n'est réputée juridiquement valide que dans la mesure où aucun élément de coercition n'entre en jeu.

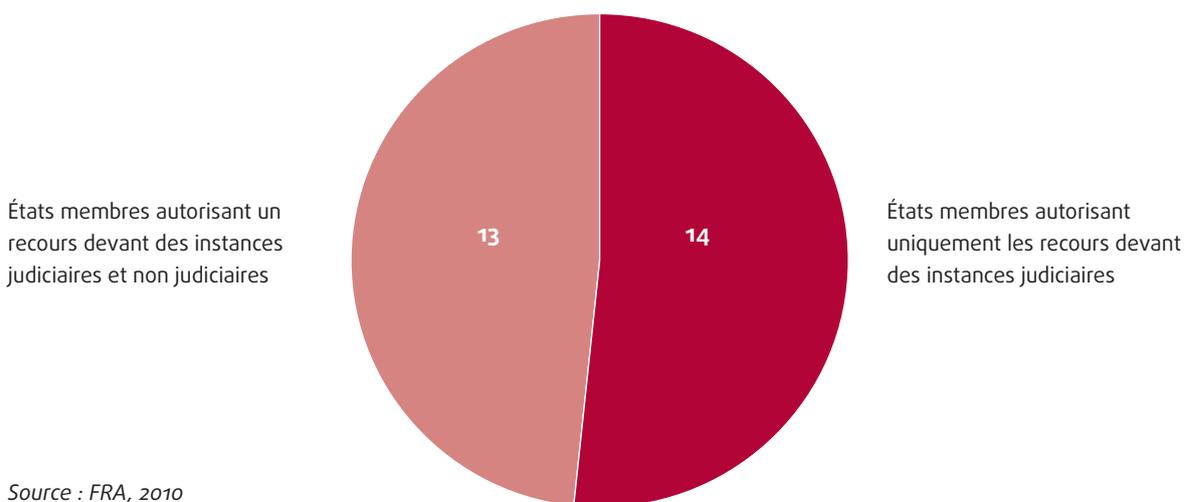
Les législations nationales en matière de discrimination de 13 États membres de l'UE, par contre, n'offrent pas aux victimes de discrimination la possibilité de renoncer à leur droit d'intenter une action en justice. Les dispositions législatives concernées déclarent au contraire non opposable une clause contractuelle qui exclut ou limite le droit d'une personne à faire appel à un tribunal.

### 3.2.2. Accès à des procédures non judiciaires

Tant la CJUE que la CouEDH acceptent la validité des mécanismes non judiciaires de règlement des différends pour autant que les décisions de ces organes puissent faire l'objet d'un contrôle par un organe judiciaire (conforme aux exigences de

<sup>177</sup> On notera que différents États membres de l'UE prévoient des exceptions spécifiques, notamment en ce qui concerne les contentieux en matière d'emploi. De ce fait, il a fallu généraliser pour classer chaque État membre dans une catégorie donnée. En outre, sept États membres sont dotés de régimes particulièrement spécifiques ou ne disposent pas de données suffisantes permettant de leur attribuer une catégorie.

Figure 7 : Accès à une procédure non judiciaire dans les États membres de l'UE



Source : FRA, 2010

l'article 6 CEDH) et pour autant que les mécanismes alternatifs eux-mêmes respectent l'exigence générale d'équité<sup>178</sup>. Ces critères d'équité ne sont pas aussi rigoureux que ceux applicables aux procédures judiciaires au titre de l'article 6 CEDH. La jurisprudence impose le respect des conditions suivantes dans les procédures non judiciaires : l'indépendance et l'impartialité de l'organe ou de l'agent concerné, la possibilité pour le demandeur de présenter ou de contester des éléments de preuve, et la capacité de cet organe à adopter une décision juridiquement contraignante<sup>179</sup>.

Comme le montre la Figure 7, dans 14 États membres de l'UE, les victimes de discrimination ont la possibilité d'avoir recours à des procédures non judiciaires pour obtenir réparation<sup>180</sup>. L'avantage de ces procédures réside dans le fait qu'elles sont généralement gratuites, plus simples et plus accessibles pour les victimes de discrimination que les tribunaux. Les procédures non judiciaires sont généralement considérées comme un complément

à d'autres recours en justice, et font généralement l'objet d'un contrôle par les instances judiciaires.

### Médiation

Comme indiqué ci-dessus, la directive sur l'égalité raciale, la directive sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services, la directive sur l'égalité entre les femmes et les hommes et la directive sur l'égalité en matière d'emploi autorisent les États membres à prévoir un recours contre les violations de la législation anti-discrimination non seulement via les tribunaux, mais aussi par voie de conciliation et de médiation. La médiation présente l'avantage d'éviter les frais et les délais associés aux procédures judiciaires ainsi que les conflits et la polarisation susceptibles d'être engendrés par les mécanismes de règlement des litiges de façon générale. Par ailleurs, il est primordial que les règlements ainsi trouvés soient conformes aux résultats des mécanismes traditionnels de règlement et que les intérêts des victimes soient correctement protégés. Dans certains États membres, une tentative de médiation est obligatoire avant de passer au procès dans un litige. En Espagne, en France, et au Portugal par exemple, la médiation est une étape obligatoire des procédures judiciaires. En Hongrie et en Slovaquie, la médiation est obligatoire mais distincte de la procédure judiciaire<sup>181</sup>. L'implication des organismes de promotion de l'égalité varie depuis l'organisation directe de services de médiation jusqu'au simple renvoi de dossiers vers un médiateur tiers. L'implication directe de l'organisme de promotion de l'égalité dans la médiation peut contribuer à protéger correctement les intérêts de

<sup>178</sup> CouEDH *Peck c. Royaume-Uni*, n° 44647/98, 28 janvier 2003, point 109.

<sup>179</sup> Pour de plus amples informations, voir par exemple : CJUE, *Evans*, C-63/01, 4 décembre 2003, points 48-58 ; CouEDH, *Silver c. Royaume-Uni*, n° 5947/72, 25 mars 1983, point 116 ; CouEDH, *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, n° 7819/77 et 7878/77, 28 juin 1984, point 126.

<sup>180</sup> On notera que ce chiffre couvre uniquement les organismes de promotion de l'égalité ou autres organismes non judiciaires qui sont habilités à instruire des faits présumés de discrimination illégale et qui sont également compétents pour régler les différends entre des personnes privées, qui peuvent adopter des décisions juridiquement contraignantes et imposer des sanctions. À cet égard, voir également : FRA (2010), *National Human Rights Institutions in the EU Member States - Strengthening the fundamental rights architecture in the EU I*, Luxembourg, Office des publications. Ce rapport se penche sur les autorités de protection des données, les organismes de promotion de l'égalité et les institutions nationales des droits de l'homme, qui constituent une pierre angulaire de l'architecture des droits fondamentaux dans l'UE.

<sup>181</sup> Chopin, I. et Gounari, E.M. (2009) *Le développement de la législation contre les discriminations en Europe. Une comparaison entre les 27 États membres de l'Union*, rapport préparé pour le réseau européen des experts juridiques en matière de non-discrimination, Luxembourg, Office des publications, p. 58.

la victime, au même titre que l'obligation de faire approuver par l'organisme de promotion de l'égalité le résultat d'une médiation externe, l'objectif étant de faire en sorte que les victimes aient accès à un recours effectif et proportionné qui présente aussi un effet dissuasif pour l'auteur des faits<sup>182</sup>.

### Mécanismes quasi-judiciaires

Dans le contexte du droit à la non-discrimination, les principaux mécanismes alternatifs de règlement des différends fonctionnent au moyen des organismes de promotion de l'égalité désignés par les États membres au titre de la directive sur l'égalité entre les femmes et les hommes et de la directive sur l'égalité raciale. Bien que les États membres ne soient pas obligés de conférer à ces organismes un rôle quasi-judiciaire, certains d'entre eux ont choisi cette voie.

Les attributions de ces institutions ne sont pas identiques dans tous les pays. Les décisions de l'organisme de promotion de l'égalité bulgare (PADC), de l'autorité hongroise pour l'égalité ou de l'organisme de promotion de l'égalité roumain (NCCD) sont juridiquement contraignantes. Lorsque ces organismes concluent à une discrimination, ils peuvent exiger la cessation de l'acte discriminatoire et infliger une amende. Dans tous ces pays, dans la pratique, la sanction la plus probable en cas de discrimination consiste en une amende infligée par l'organisme de promotion de l'égalité.

En Roumanie, la victime de discrimination peut déposer une plainte devant le NCCD, qui peut infliger des sanctions administratives (avertissements administratifs et amendes), et/ou intenter une action civile devant le tribunal. Le tribunal peut octroyer des dommages-intérêts moraux et matériels, rétablir le *statu quo ante* ou corriger la situation engendrée par la discrimination en vertu du droit civil. Les tribunaux peuvent également exiger que les pouvoirs publics retirent ou suspendent la reconnaissance officielle des personnes morales qui ont causé un préjudice important du fait d'un acte discriminatoire ou qui ont enfreint à plusieurs reprises les dispositions de la législation anti-discrimination. Ces deux voies de recours ne s'excluent pas mutuellement, et le plaignant peut choisir d'y recourir simultanément ou d'avoir recours à une seule d'entre elles.

En Autriche et aux Pays-Bas, les décisions des commissions pour l'égalité de traitement ne sont pas juridiquement contraignantes et ne peuvent pas inclure une amende ou une autre sanction. Aux Pays-Bas, même si les plaignants peuvent

demander une injonction du tribunal pour obtenir un dédommagement ou d'autres sanctions sur la base d'un avis de la Commission néerlandaise pour l'égalité de traitement (CGB), la plupart ne le font pas<sup>183</sup>. La situation est similaire en Autriche. La décision de la commission pour l'égalité de traitement est un avis d'expert juridique axé sur l'établissement (ou non) d'un fait de discrimination. Cette décision peut être utilisée dans une procédure judiciaire ultérieure afin d'obtenir un dédommagement, même si le tribunal n'est pas obligé de la suivre. Il semble que dans la pratique, l'adoption d'une décision par la commission pour l'égalité de traitement soit rarement suivie d'une action en justice. Dans ces deux États membres, l'octroi de dédommagements pour des cas de discrimination est par conséquent relativement rare.

### 3.3. Résumé

Le point 3.1 présente une analyse comparative des principales restrictions et des principaux obstacles susceptibles de limiter le droit des victimes à intenter un recours devant un tribunal. Les catégories d'obstacles et de restrictions examinées sont les suivantes : (i) délais ; (ii) qualité pour agir ; (iii) durée des procédures ; (iv) frais de justice ; (v) formalités et obligations procédurales ; et (vi) complexité de la législation. Le problème des délais (délai maximal pour intenter une action) est le plus fréquemment mentionné dans 22 États membres de l'Union européenne, tandis que la complexité de la législation n'est considérée comme un obstacle que dans 5 États membres.

Le point 3.2 examine les alternatives aux procédures judiciaires que les victimes de discrimination peuvent envisager. Comme indiqué ci-dessus, les victimes de discrimination peuvent renoncer, au moins partiellement, au droit de faire appel à un organe judiciaire, par exemple en concluant un règlement à l'amiable ou par une clause d'arbitrage ou de médiation dans un contrat, pour autant qu'aucun élément de coercition ne soit impliqué (dans sept États membres de l'UE). Deuxièmement, dans de nombreux États membres de l'UE (13), les victimes peuvent également former un recours devant un organisme non judiciaire (organisme de promotion de l'égalité). La capacité des organismes de promotion

<sup>182</sup> Pour plus d'informations, voir : FRA (2012), *La directive sur l'égalité raciale : application et défis*, Luxembourg, Office des publications.

<sup>183</sup> La CGB applique une politique de suivi active. Dans les cas où une discrimination a été démontrée, elle communique avec le requérant et le défenseur (employeur, prestataire de service). L'objectif consiste à faire en sorte que le défendeur exécute l'avis en prenant des mesures individuelles ou structurelles afin de corriger la discrimination. Comme décrit ci-dessus au paragraphe [24], le « taux de réussite » est élevé : dans environ 70 % des affaires concernées, la partie condamnée applique les mesures. Dans les affaires portant sur une discrimination raciale, ce pourcentage est plus élevé encore et atteint 86 %. À ce sujet, voir : Commissie gelijke behandeling (2005), *Het verschil gemaakt : evaluatie AWGB en werkzaamheden CGB 1999-2004*, Utrecht, CGB, p. 77-84.

de l'égalité à adopter des décisions juridiquement contraignantes, à imposer des sanctions ou à intenter des actions en justice varie selon les États membres. De façon générale, on peut considérer que les mécanismes non judiciaires constituent un élément du droit d'accès à la justice dans la mesure où ils contribuent à l'existence d'un recours effectif. Leur rôle est cependant strictement complémentaire dans la mesure où le droit à un procès équitable n'est respecté que si le mécanisme non judiciaire peut faire l'objet d'un examen par un organisme judiciaire.



# 4

## L'aide judiciaire au niveau national



L'article 47 CDF dispose qu'« [u]ne aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice ». Ainsi, le refus d'accorder une aide judiciaire peut constituer une violation du droit fondamental à l'accès à la justice si l'absence d'aide judiciaire peut engendrer, par exemple, une inégalité d'armes susceptible de causer un préjudice important à la personne concernée.

### Directive relative à l'aide judiciaire

La directive relative à l'aide judiciaire vise à améliorer l'accès à la justice dans les affaires transfrontalières dans l'UE<sup>184</sup>. Cette directive instaure le principe selon lequel les personnes qui ne disposent pas de moyens suffisants pour défendre leurs droits au tribunal ont le droit de bénéficier d'une aide judiciaire appropriée. Elle définit les services à assurer pour que l'aide judiciaire soit considérée comme appropriée : accès à des conseils précontentieux, assistance judiciaire et représentation en justice, exonération ou prise en charge totale ou partielle des frais de justice, y compris les frais liés à la nature transfrontalière de l'affaire.

Dans sa jurisprudence, la CouEDH a observé que l'État devait « faire preuve de diligence afin d'assurer à ces personnes la jouissance réelle et effective

<sup>184</sup> La directive 2002/8/CE du Conseil du 27 janvier 2003 a été adoptée afin d'établir des règles minimales garantissant un accès adéquat à l'aide judiciaire dans les affaires transfrontalières (voir n° 45 ci-dessus). Pour de plus amples informations, voir : [http://ec.europa.eu/civiljustice/legal\\_aid/legal\\_aid\\_ec\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_aid/legal_aid_ec_fr.htm) ainsi que le portail de justice en ligne sur : <https://e-justice.europa.eu/home.do?action>. Même s'ils ne sont pas complets d'un point de vue comparatif, ces sites constituent une précieuse source d'informations sur les systèmes d'aide judiciaire existants dans les différents États membres de l'UE.

des droits garantis au titre de l'article 6 »<sup>185</sup>. Dans l'affaire *Mirosław Orzechowski c. Pologne*, la CouEDH a conclu que la décision de refuser l'aide judiciaire « violait l'essence même » du droit du demandeur d'intenter un recours devant un tribunal.

### Accord du Conseil de l'Europe en matière d'assistance judiciaire

Pour le Conseil de l'Europe, l'accord européen sur la transmission des demandes d'assistance judiciaire a été adopté en 1977<sup>186</sup> sous l'égide du Conseil de l'Europe et a bénéficié de l'adhésion de tous les États membres de l'UE, à l'exception de l'Allemagne. Cet accord institue une procédure par laquelle, si un particulier a sa résidence habituelle sur le territoire de l'une des parties contractantes et souhaite introduire une demande d'aide judiciaire sur le territoire d'une autre partie contractante, il peut introduire sa demande dans l'État où il réside habituellement. Cet État transmet la demande à l'autre État, sauf dans les cas où la demande n'est manifestement pas introduite de bonne foi.

La Cour a basé son raisonnement sur le fait que le demandeur était en situation de précarité (ce qui le rendait éligible pour une exonération des frais de procédure) et que le tribunal national n'avait pas justifié son refus<sup>187</sup>. Dans une autre affaire tout aussi exceptionnelle, les requérants devaient se défendre dans une affaire longue et compliquée, et la possibilité de l'octroi de dommages-intérêts importants à leur

<sup>185</sup> CouEDH, *Mirosław Orzechowski c. Pologne*, n° 13526/07, 13 janvier 2009, point 20.

<sup>186</sup> Pour de plus amples informations, voir : <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/092.htm>.

<sup>187</sup> *Ibid.*, points 21-22.

encontre justifiait le versement d'une aide judiciaire<sup>188</sup>. Il semble donc que, malgré l'absence de droit explicite à une aide judiciaire dans les procédures civiles, il est des circonstances dans lesquelles l'accès à la justice requiert l'octroi de cette aide<sup>189</sup>.

### Assistance judiciaire – problèmes de santé mentale

Le requérant, qui souffrait de troubles mentaux, était impliqué dans une procédure civile. Bien que le demandeur ait invoqué à plusieurs reprises ses faibles revenus et son manque d'expertise juridique et qu'il ait introduit une demande d'aide judiciaire auprès de deux instances différentes, cette demande avait été rejetée parce que la loi, à l'époque, ne prévoyait pas d'assistance judiciaire dans les procédures civiles. Le demandeur avait perdu devant les tribunaux nationaux et introduit une demande auprès de la CouEDH.

Étant donné l'importance de l'issue de l'affaire et la complexité des procédures, le principe de l'égalité d'armes et les troubles mentaux du requérant, la CouEDH a décrété qu'une aide judiciaire était requise, et par conséquent conclu à une violation de l'article 6, paragraphe 1.

(CouEDH, *Nenov c. Bulgarie*, n° 33738/02, 16 juillet 2009)

### Assistance judiciaire – représentation effective

Les requérants dans deux affaires ont affirmé que les avocats désignés dans le cadre du mécanisme d'aide judiciaire n'avaient pas pris les mesures nécessaires pour défendre effectivement leurs intérêts. En vertu du code de procédure civile, une représentation en justice était obligatoire pour les appels en cassation devant la Cour suprême contre un arrêt de la Cour d'appel. Les avocats désignés ont refusé d'interjeter appel en cassation, affirmant qu'il n'avait aucune chance d'aboutir. Ce refus a cependant été communiqué aux demandeurs sans leur laisser un délai suffisant avant l'expiration du délai d'appel, rendant toute alternative impossible.

Le seul refus par un avocat désigné d'office de préparer un appel en cassation ne constitue pas une raison suffisante, dans le cadre du mécanisme

<sup>188</sup> CouEDH, *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, n° 68416/01, 15 février 2005.

<sup>189</sup> Cependant, la jurisprudence de la cour de Strasbourg a accepté certaines restrictions à l'octroi d'une aide judiciaire comme étant proportionnées par rapport à l'objectif légitime de faire en sorte que les deniers publics soient utilisés de façon adéquate. La Cour a jugé, tout d'abord, qu'il était raisonnable d'imposer des conditions à l'accessibilité de l'aide judiciaire en fonction de la situation financière de la partie au litige. Deuxièmement, elle a admis la possibilité de prendre en considération les perspectives de réussite de la requête lorsqu'une affaire est portée devant un tribunal. À ce sujet, voir par exemple : CouEDH, *Airey c. Irlande* (n. 16), ou CouEDH, *Munro c. Royaume-Uni*, n° 10594/83, 14 juillet 1987.

d'aide judiciaire, pour désigner automatiquement un nouvel avocat. Le refus par un avocat commis d'office d'introduire un pourvoi en cassation doit par contre respecter certaines conditions, par exemple être notifié par écrit et dans un délai raisonnable.

La CouEDH a conclu à une violation de l'article 6 CEDH. À la suite de cet arrêt, l'association polonaise du Barreau et le Barreau national des avocats ont adopté de nouvelles exigences éthiques pour les avocats préparant des appels en cassation.

(CouEDH, *Staroszczyk c. Pologne*, n° 59519/00, *Siałkowska c. Pologne*, n° 8932/05 et 59519/00, 22 mars 2007)

Tous les États membres de l'UE ont mis en place des systèmes d'aide judiciaire afin d'assurer un accès effectif à la justice à toutes les personnes, quels que soient leurs revenus et leur état de santé. Les recherches menées en vue du présent rapport ont abordé une série de questions relatives à la nature et au champ d'application de l'aide judiciaire et aux conditions d'éligibilité. Les résultats de ces recherches sont présentés dans deux points distincts ci-dessous. Par ailleurs, les recherches menées dans les États membres ont révélé l'existence de différents mécanismes qui viennent s'ajouter aux systèmes d'assistance de l'État. Cet aspect est abordé point 4.3.

### Initiatives en matière d'assistance judiciaire au niveau international

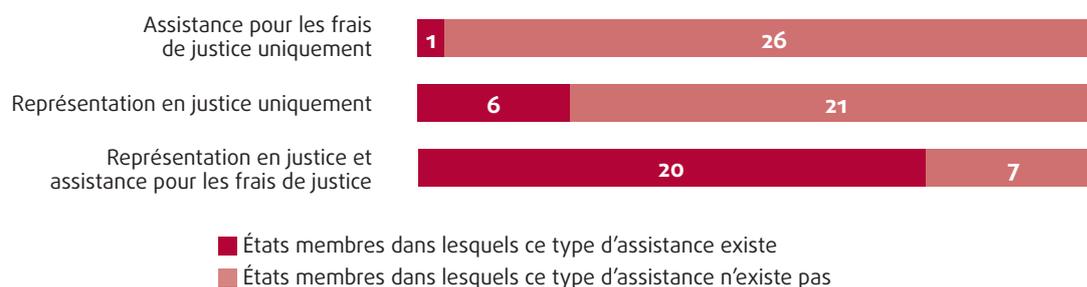
Au niveau international, la convention sur l'accès international à la justice de 1980 prévoit également la transmission des demandes d'aide judiciaire entre les parties contractantes selon un modèle uniformisé<sup>190</sup>. Cette convention exige que les ressortissants et les résidents des parties contractantes reçoivent une aide judiciaire dans les autres États parties aux mêmes conditions que les résidents de ces États. Cette convention établit également le droit de toutes ces personnes, lorsqu'elles mènent des actions dans tout autre État partie, à recevoir gratuitement les documents, requêtes et rapports d'enquêtes sociales, ainsi que le droit à une assistance judiciaire afin d'assurer la reconnaissance et l'exécution de la décision obtenue<sup>191</sup>. Le champ d'application actuel de la convention reste limité dans la mesure où elle n'a été ratifiée que par 19 États membres de l'UE<sup>192</sup>.

<sup>190</sup> Pour de plus amples informations, voir : [www.hcch.net/index\\_fr.php?act=conventions.text&cid=91](http://www.hcch.net/index_fr.php?act=conventions.text&cid=91)

<sup>191</sup> Pour plus de détails concernant ces dispositions et d'autres, voir : [www.hcch.net/upload/outline29f.pdf](http://www.hcch.net/upload/outline29f.pdf).

<sup>192</sup> Les États membres suivants de l'UE ont ratifié cette convention : Allemagne, Bulgarie, Chypre, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie et Suède. Pour la liste officielle des signatures et des ratifications, voir : [www.hcch.net/index\\_fr.php?act=conventions.status&cid=91](http://www.hcch.net/index_fr.php?act=conventions.status&cid=91).

Figure 8 : Disponibilité de l'assistance judiciaire dans les États membres de l'UE



Source: FRA, 2010

De ce fait, elle ne garantit pas réellement un accès « universel » à la justice au niveau international<sup>193</sup>.

#### 4.1. Nature et champ d'application de l'assistance judiciaire

Il existe essentiellement deux formes complémentaires d'assistance judiciaire<sup>194</sup> : (i) l'exonération ou la prise en charge de tout ou partie des frais de procédure ; et/ou (ii) l'assistance d'un avocat qui fournit des conseils précontentieux<sup>195</sup> et qui représente la personne au tribunal, soit à titre gratuit, soit à un tarif subventionné. La Figure 8 présente une synthèse des conclusions des études en ce qui concerne la disponibilité ou non d'une aide judiciaire pour les personnes qui ne disposent pas de moyens suffisants dans les États membres, et les formes que peut prendre cette aide judiciaire<sup>196</sup>.

Comme l'indique la Figure 8, la plupart des États membres (soit 20 pays) proposent aux particuliers les deux types d'aide judiciaire : une représentation juridique et une intervention dans les frais (droits) de procédure<sup>197</sup>. Dans six États

membres, l'assistance judiciaire prend la forme d'une représentation juridique gratuite<sup>198</sup>.

En ce qui concerne l'étendue de l'aide judiciaire disponible, la plupart des États membres utilisent des systèmes basés sur une « intervention » de l'État, et non sur une prise en charge complète de l'entièreté des frais. Dans le premier cas, les demandeurs sont tenus de contribuer aux frais. Le montant de la contribution personnelle dépend généralement des revenus de la personne. Dans certains pays, comme l'Irlande, la loi prévoit un montant minimum que la personne doit payer pour pouvoir bénéficier de conseils juridiques<sup>199</sup>.

Enfin, dans la plupart des États membres, la disponibilité d'une aide judiciaire ne supprime pas le risque considérable de se voir contraint de payer les frais de contentieux de la partie adverse en cas de défaite<sup>200</sup>.

Les systèmes d'assistance judiciaire des États membres de l'UE fonctionnent de différentes façons. La Lituanie opère une distinction entre l'aide judiciaire « primaire » et l'aide judiciaire « secondaire ». L'aide judiciaire primaire désigne la communication d'informations juridiques, le conseil juridique et la rédaction de documents à soumettre aux autorités nationales et municipales, à l'exception des documents de procédure. Cette aide judiciaire couvre également

<sup>193</sup> En 2008, le Bureau permanent de la Conférence de La Haye de droit international privé a établi un questionnaire visant à évaluer le fonctionnement pratique de la convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur l'accès international à la justice. Une synthèse et analyse comparative des réponses reçues est disponible sur : <http://hcch.e-vision.nl/upload/wop/2008pd15f.pdf>.

<sup>194</sup> Le terme « assistance judiciaire » couvre ici aussi bien la représentation gratuite en justice que l'intervention dans les frais d'instance (droits).

<sup>195</sup> On notera que tous les États membres ne possèdent pas un système permettant d'accorder une aide judiciaire précontentieuse (par exemple sous la forme d'un conseil précontentieux).

<sup>196</sup> Les cas dans lesquels l'aide financière a été accordée uniquement afin de couvrir les coûts de la représentation en justice ont été classés sous la rubrique « représentation en justice uniquement ». Les cas dans lesquels l'aide financière a été accordée afin de couvrir les coûts de la représentation en justice et pour intervenir dans les frais d'instance (droits) ont été classés sous la rubrique « représentation en justice et intervention dans les frais d'instance (droits) ».

<sup>197</sup> Au Danemark, par exemple, il est souvent plus facile d'obtenir une aide judiciaire gratuite dans les grandes villes que dans les petites villes.

<sup>198</sup> On notera qu'au Royaume-Uni, la représentation en justice n'est disponible que dans un nombre limité de cas devant les tribunaux de comté (tribunaux civils de première instance), mais pas dans les procédures pour petits montants (jusqu'à 5 814 EUR, soit 5 000 GBP selon les taux de change de septembre 2010). Par ailleurs, les tribunaux du travail ne prévoient pas de représentation en justice. Ces tribunaux sont des organes judiciaires indépendants qui statuent sur les différends entre employeurs et employés sur des questions d'emploi, comme les licenciements abusifs, les indemnités de licenciement et la discrimination (mais dans ce contexte, les syndicats apportent souvent une assistance).

<sup>199</sup> À cet égard, il est également intéressant de noter que selon les dispositions en vigueur en Autriche, si la personne concernée acquiert des moyens financiers suffisants dans un délai de trois ans après avoir bénéficié d'une aide judiciaire, elle est tenue de rembourser l'aide judiciaire reçue.

<sup>200</sup> Pour plus de détails sur la façon dont le pouvoir discrétionnaire des juges peut atténuer ce problème, voir le point 5.3 sur les règles relatives à la prise en charge des frais de justice.

les conseils relatifs au règlement hors tribunal d'un différend, les actions en vue d'un règlement à l'amiable d'un différend et la rédaction d'un accord de règlement. L'aide judiciaire secondaire inclut la rédaction de documents, la défense et la représentation au tribunal, y compris le processus d'exécution, la représentation en cas d'examen préliminaire extrajudiciaire d'un différend dans les cas où la loi ou une décision judiciaire prévoit cette procédure. Cette aide judiciaire couvre également les frais de contentieux encourus dans les procédures civiles, les coûts encourus dans les procédures administratives et les coûts afférents à une constitution en partie civile dans une affaire pénale. L'État garantit et couvre l'intégralité des coûts de

l'aide judiciaire primaire. Les coûts de l'aide judiciaire secondaire proposée à un particulier dépendent du patrimoine et des revenus de la personne<sup>201</sup>.

En ce qui concerne l'assistance précontentieuse, on peut citer l'exemple de la Belgique, où chaque arrondissement judiciaire possède sa propre commission d'aide juridique (*Commissie voor Juridische Bijstand*). Cette commission se compose de représentants du Barreau local et des centres publics d'aide sociale. Sa mission principale consiste à fournir des informations pratiques (par exemple les critères d'éligibilité à l'aide judiciaire), des informations juridiques ou un conseil juridique préliminaire.

### Mécanismes nationaux spécifiques d'aide judiciaire

Pour garantir l'accès des Roms à une aide judiciaire gratuite en **Hongrie**, le ministère de la justice et de l'application des lois utilise depuis 2001 le service du réseau anti-discrimination rom (*Roma Antidiszkriminációs Ügyfélszolgálati Hálózat*, IRM-RAÜH). Les avocats qui participent à ce réseau proposent une aide judiciaire gratuite (conseils juridiques, rédaction de documents, lancement d'actions et représentation au tribunal) spécifiquement dans les cas où les droits des clients ont été enfreints en raison de leur origine rom. Le ministère finance le fonctionnement de ce réseau (honoraires d'avocats) et les coûts éventuels de l'ouverture des procès. Ce réseau s'étend continuellement : il comptait 23 avocats en 2001, 27 en 2003 et 30 en 2005. Les clients peuvent désormais bénéficier d'une aide dans 44 cabinets, et le réseau compte un plus grand nombre d'avocats dans les régions à forte population rom. Cependant, les informations disponibles concernant le résultat des activités du réseau indiquent qu'une petite partie seulement de ces affaires portent sur des cas de discrimination<sup>202</sup>. En outre, un article à paraître commandé par le ministère de la justice et de l'application des lois indique que les avocats membres de ce réseau ont besoin d'orientations claires, d'une méthodologie et d'une formation, et que le réseau lui-même manque de contacts avec les autres services chargés de protéger les droits, et notamment avec l'Autorité pour l'égalité de traitement (l'organisme de promotion de l'égalité hongrois)<sup>203</sup>.

Aux **Pays-Bas**, les agences anti-discrimination (AAD) bénéficiaient d'un soutien local par les municipalités pour leurs activités d'aide aux victimes et de sensibilisation. Elles ont été créées à l'origine dans les années 80 et se sont développées au fil du temps pour devenir des organisations professionnelles formées pour conseiller les victimes de discrimination fondées sur tous les motifs. En plus de leur présence locale, un service téléphonique dédié aide les victimes à porter plainte. Les plaintes sont enregistrées dans une base de données nationale. Au fil des ans, l'expérience a montré que les AAD parvenaient à régler de nombreux dossiers localement sans devoir passer par des actions en justice. Depuis l'adoption en 2009 de la loi sur les structures municipales de lutte contre les discriminations, tous les citoyens néerlandais ont accès à une agence locale professionnelle de lutte contre les discriminations qui peut leur apporter un soutien et de l'aide dans les affaires de discrimination. Comparées à l'ancien système, ces structures couvrent désormais l'ensemble du territoire. L'aide paralégale proposée aux victimes de discrimination consiste à leur fournir des informations sur leur situation, à les conseiller quant à la façon de faire face à leur situation et à leur apporter une aide spécifique dans les cas où une procédure en justice s'avère être la meilleure solution. Grâce au rôle joué par les AAD, la Commission néerlandaise pour l'égalité de traitement et les tribunaux ne se voient soumettre que les dossiers réellement pertinents<sup>204</sup>.

201 Le « test de ressources », expliqué au point 4.2, Éligibilité à l'assistance judiciaire.

202 Entre le 15 octobre 2001 et le 31 juillet 2005, les avocats membres de ce réseau ont apporté une aide dans 4 908 dossiers, dont 328 ont abouti à la preuve d'une discrimination (concernant principalement le logement, l'éducation, l'exécution des arrêts et des demandes portant sur les droits civils individuels). Pour plus d'informations, voir : <http://irm.gov.hu/index.php?mi=2&katid=2&id=103&cikkid=2839> (09.03.2009).

203 Pap, A.L. (2008), *A Roma antidiszkriminációs ügyfélszolgálati hálózat szerepe a jogvédelemben sur le rôle du Service du réseau anti-discrimination rom dans la protection des droits*, article non publié.

204 Pour de plus amples informations, voir : [www.binnenlandsbestuur.national/nieuws/2009/01/sukkelende-aanpak-discriminatie.106816.lynkx](http://www.binnenlandsbestuur.national/nieuws/2009/01/sukkelende-aanpak-discriminatie.106816.lynkx).

## 4.2. Éligibilité à l'assistance judiciaire

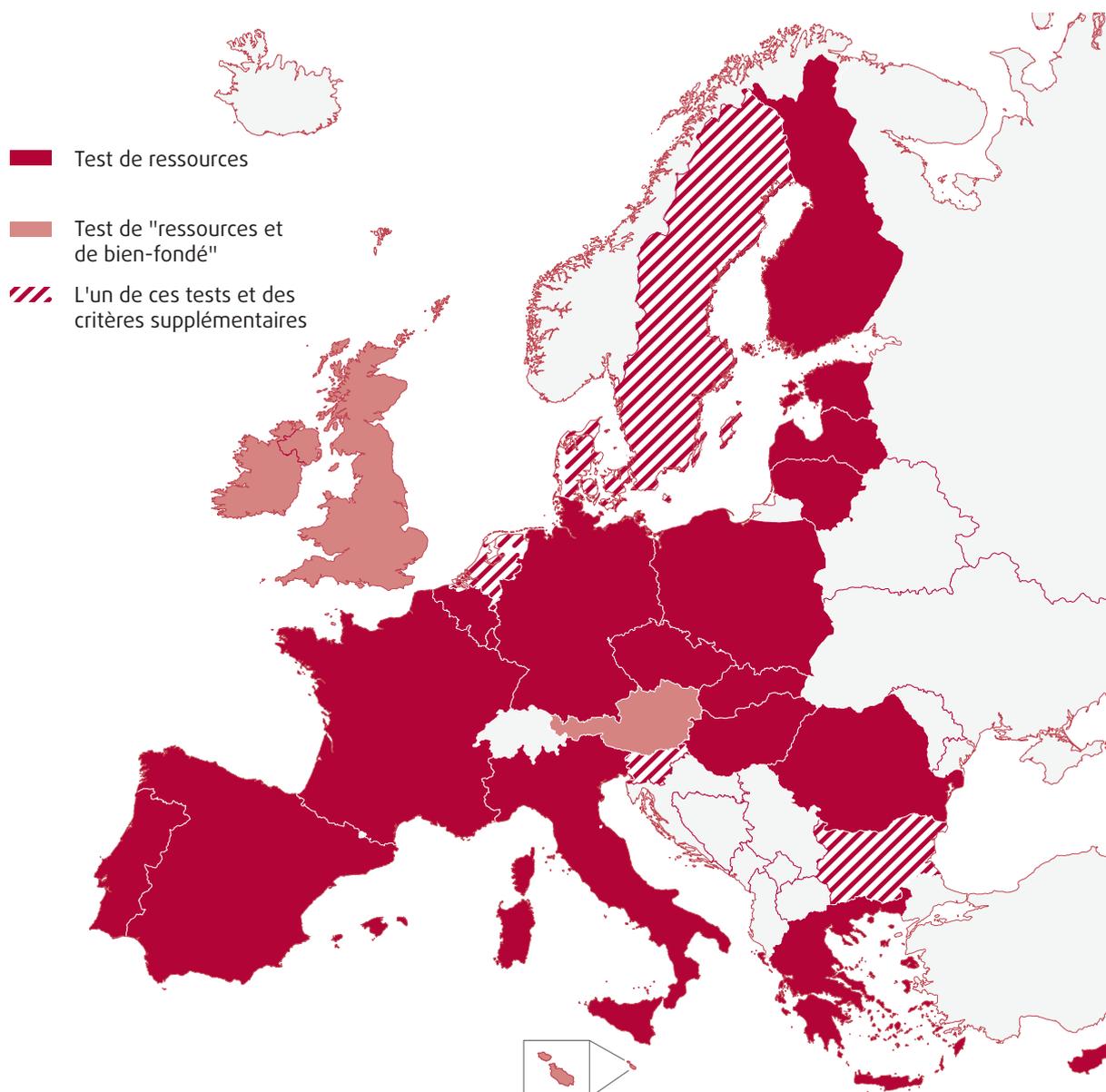
Sur la base de l'analyse des résultats des recherches dans les 27 États membres, on peut conclure qu'il existe dans l'UE deux grandes façons d'aborder la question de l'éligibilité d'une personne à l'assistance judiciaire. Pour décider d'octroyer ou non une aide judiciaire, les États effectuent généralement l'un des examens suivants :

- « test de ressources » (avec prise en compte du patrimoine et de la situation familiale) ;
- « test de ressources et bien-fondé ».

Lors de ces examens, certains tribunaux nationaux prennent en considération des critères supplémentaires tels que l'importance de l'affaire, le montant du dédommagement en jeu ou la disponibilité d'une assurance familiale.

Comme l'indique la Figure 9, certaines juridictions appliquent uniquement des critères de revenus à l'exclusion du bien-fondé de l'affaire. Il s'agit des 18 pays suivants : Allemagne, Belgique, Chypre, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie et Slovaquie. En Pologne, par exemple, un questionnaire spécifique portant sur les revenus a été créé afin de rendre

Figure 9 : Tests d'éligibilité à l'assistance judiciaire dans les États membres de l'UE



Source : FRA, 2010

plus objective la procédure d'exonération des frais de procédure ou de désignation d'un avocat commis d'office. En plus des revenus de la personne, la plupart de ces pays prennent également en considération son patrimoine et sa situation familiale (comme par exemple le nombre de personnes à sa charge).

Les conditions sont plus strictes quand l'examen des ressources est associé à un examen de « bien-fondé », un test qui analyse le fondement juridique<sup>205</sup> de l'affaire et son issue probable<sup>206</sup>. La figure indique que les pays qui prennent en considération à la fois les revenus du requérant et le bien-fondé de l'affaire dans la détermination de l'éligibilité à l'aide judiciaire sont l'Autriche, l'Irlande, Malte<sup>207</sup> et le Royaume-Uni.

Enfin, la figure démontre que certains États membres qui appliquent l'un de ces deux tests prennent également en considération des critères supplémentaires pour décider d'accorder ou non une aide judiciaire. Aux Pays-Bas et en Slovaquie, par exemple, l'importance de l'affaire et le montant en jeu interviennent dans l'évaluation de l'éligibilité d'une personne à l'aide judiciaire. En Bulgarie, l'éligibilité d'une personne est déterminée non seulement sur la base de ses revenus, mais aussi, par exemple, de sa couverture d'assurance maladie, de sa situation professionnelle et de son âge. Un autre exemple est le Danemark, où la demande d'assistance judiciaire gratuite est subordonnée à l'assurance pour frais de justice. Si une personne possède une telle assurance couvrant l'affaire en question, il n'est pas possible de l'exonérer des frais de procédure ni de désigner un avocat chargé de la représenter au tribunal. La Suède est dotée d'un mécanisme similaire.

Quelle que soit la façon dont les différents États membres envisagent l'éligibilité à l'aide judiciaire, il semble que la plupart des pays prévoient une aide judiciaire principalement pour les groupes défavorisés de la population.

### Égalité d'armes et assistance judiciaire

Les requérants étaient membres de l'antenne londonienne de Greenpeace. Ils avaient produit et distribué un tract intitulé « Quel est le problème avec McDonald's ? » (*What's wrong with McDonald's?*). McDonald's les a attaqués pour diffamation, et les requérants ont contesté l'accusation. L'aide judiciaire a été refusée aux requérants parce qu'elle n'était pas prévue pour les procédures en diffamation. Les requérants ont été condamnés à verser des dommages-intérêts et, bien que le montant de ces dommages ait été revu à la baisse en appel, il restait considérable par rapport à leurs revenus et à leurs moyens.

Un élément central de la notion de procès équitable est le principe selon lequel une partie à un litige ne doit pas se voir refuser la possibilité de présenter ses arguments de façon effective et doit jouir d'une égalité d'armes par rapport à la partie adverse. La Cour a conclu que la disparité entre l'assistance judiciaire dont bénéficiaient les requérants et celle dont disposait McDonald's avait été de nature à engendrer un manque d'équité. Dans ces circonstances, l'impossibilité pour des parties indigentes à un procès d'obtenir une aide judiciaire a été considérée comme une violation de leur droit à un accès effectif à un tribunal. La CouEDH a conclu à une violation de l'article 6, paragraphe 1 CEDH.

(CouEDH, *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, n° 68416/01, 15 février 2005)

<sup>205</sup> Pour évaluer le bien-fondé de la demande du point de vue juridique, il convient de déterminer si le requérant a des motifs raisonnables d'intenter une action devant les tribunaux ou de s'y défendre.

<sup>206</sup> Le raisonnement qui sous-tend cette approche consiste évidemment à maintenir un équilibre entre un degré raisonnable d'accès des personnes aux tribunaux et la charge de travail des tribunaux.

<sup>207</sup> À Malte, le requérant qui introduit une demande d'aide judiciaire doit attester de ses ressources sous serment.



### Accès à la justice – immigrant en situation irrégulière

Un ressortissant brésilien résidant au Portugal a sollicité une assistance judiciaire auprès de l'Institut portugais de solidarité et de sécurité sociale (*Instituto Português de Solidariedade e Segurança Social*) dans le cadre d'un différend portant sur le droit du travail. L'Institut a rejeté sa demande parce que la personne était un immigrant en situation irrégulière. Le tribunal du travail de Lisbonne a conclu que, quelle que soit sa situation du point de vue de l'immigration, toute personne inscrite à la sécurité sociale et payant des impôts avait droit à une aide judiciaire. La Cour constitutionnelle a confirmé cette décision.

(Cour constitutionnelle du Portugal, 17/04, 24 mars 2007, disponible sur : [www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20040208.html](http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20040208.html))

#### Accès à l'assistance judiciaire pour tous sans distinction de nationalité ni de statut migratoire

Le Médiateur espagnol a interjeté appel auprès de la Cour constitutionnelle en invoquant le caractère anticonstitutionnel de l'article 2, alinéa a de la loi 1/1996 relative à l'aide judiciaire.

L'article 2, alinéa a était libellé comme suit : « Champ d'application individuel de la demande : [...] Les personnes suivantes peuvent bénéficier d'une aide judiciaire gratuite :

a) Les citoyens espagnols, les ressortissants d'autres États membres de l'UE ainsi que les étrangers en situation de séjour

régulier en Espagne qui ne possèdent pas de moyens financiers suffisants pour intenter des actions en justice. »

Selon le Médiateur, la notion d'« étranger en situation de séjour régulier » enfreint le droit à une protection juridique effective des étrangers, puisque ceux-ci ont droit à une protection juridique effective qui inclut le droit à bénéficier d'une aide judiciaire gratuite.

La Cour constitutionnelle a conclu que toute personne, quelle que soit sa nationalité, avait droit à une protection juridique effective, puisque ce droit émane du droit à la dignité humaine.

La Cour constitutionnelle a déclaré que le recours au concept d'« étrangers en situation de séjour régulier » était anticonstitutionnel. De ce fait, les étrangers qui ne résident pas de façon régulière en Espagne ont également droit à bénéficier d'une aide judiciaire (ou à être représentés par un avocat commis d'office) dans toutes les procédures de toutes les juridictions où ils sont parties à un litige, et pas uniquement dans le cadre des procédures pénales ou administratives portant sur leur expulsion du territoire espagnol ou concernant une demande d'asile.

(Espagne, *Pleno del Tribunal Constitucional* [Plénière de la Cour constitutionnelle], STC 95/2003, numéro d'appel 1555/96, 22 mai 2003, disponible sur : [www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Sentencia.aspx?cod=8064](http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Sentencia.aspx?cod=8064))

### L'assistance judiciaire, le système interaméricain des droits de l'homme et les groupes vulnérables

Le système interaméricain de protection des droits de l'homme a critiqué des cas d'exclusion systématique de couches particulièrement vulnérables de la société de l'accès à la justice. Il a notamment insisté sur l'obligation qui incombe aux États d'assurer des services juridiques gratuits et de renforcer les mécanismes communautaires à cette fin de façon à permettre à ces groupes d'accéder aux organes judiciaires. Il a également considéré qu'il convenait de fournir davantage d'informations à ces groupes démographiques quant aux ressources disponibles au sein du système judiciaire et quant à leurs droits.

## 4.3. Systèmes complémentaires

Avec le temps, et généralement en raison des lacunes des systèmes d'aide judiciaire financés par l'État et des moyens publics limités, des systèmes complémentaires ont émergé. Parmi ces systèmes, on peut citer les assurances couvrant les frais de justice, les centres de conseil juridique, le travail pro bono (services gratuits assurés, par exemple, par des cabinets d'avocats) et les services d'aide à l'initiative personnelle.

En Suède et au Danemark, les actions en justice sont financées principalement par le secteur privé, au moyen d'assurances couvrant les frais de justice. Il semble en fait exister une sorte de principe de « subsidiarité » entre ces assurances et l'aide judiciaire. La règle veut que les particuliers munis d'une assurance couvrant les frais de justice n'aient pas droit à une assistance judiciaire gratuite et soient contraints de faire intervenir leur assurance.

Dans de nombreux États membres, différentes ONG et « établissements d'aide judiciaire » proposent des solutions en matière d'aide judiciaire en complément du système national. Ces établissements se spécialisent souvent dans le conseil aux personnes victimes de discrimination. Il existe également différents centres/organes spécialisés créés pour pallier l'absence de services juridiques adéquats pour les communautés défavorisées (par exemple la communauté des *Travellers* en Irlande)<sup>208</sup>. Dans de nombreuses juridictions, les avocats proposent également des services pro bono<sup>209</sup>.

Enfin, le Royaume-Uni donne un exemple de système d'aide à l'initiative personnelle dans lequel l'absence d'aide judiciaire pour la représentation dans les actions portant sur de petits montants au niveau national semble compensée par des règles de procédure moins restrictives<sup>210</sup>. En vertu de ces règles, les particuliers ont non seulement le droit d'assurer leur propre représentation au tribunal, mais ils sont en fait implicitement encouragés à le faire<sup>211</sup>.

#### Centres d'assistance judiciaire et ONG

En Irlande, le mouvement des *Travellers* irlandais (*Irish Traveller Movement*) est un centre juridique spécialisé créé pour protéger les droits des *Travellers* en leur proposant des conseils juridiques, pour défendre leurs droits fondamentaux devant les tribunaux, pour faire évoluer positivement la perception de la communauté des *Travellers* et pour leur permettre de mieux appréhender les problèmes juridiques auxquels les organisations de *Travellers* sont confrontées.

Diverses ONG ou quasi-ONG de lutte contre la discrimination proposent gratuitement des services juridiques et autres aux victimes de discrimination dans d'autres États membres de l'UE tels que **l'Autriche, l'Espagne, la France, la Lituanie, la Lettonie, la Pologne, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovaquie et la Suède**. Dans certains de ces pays (à savoir la

Pologne, la République tchèque, la Roumanie et la Slovaquie), ces organisations peuvent également représenter leurs clients (victimes de discrimination) au tribunal. Dans d'autres États membres, comme aux Pays-Bas, l'État a décrété la création d'agences anti-discrimination indépendantes et accessibles dans tout le pays. Ces agences ont pour mission d'assurer une aide judiciaire indépendante dans les affaires de discrimination et d'enregistrer toutes les plaintes en matière de discrimination.

#### 4.4. Résumé

D'après les résultats des recherches présentés au présent chapitre, on peut considérer que tous les États membres de l'Union européenne sont dotés d'un système d'aide judiciaire pour les procédures portant sur des cas de discrimination.

Le point 4.1, qui aborde une série d'aspects relatifs à la nature et à la portée de l'aide judiciaire disponible, montre que la majorité des États membres (soit 20 pays) proposent deux types d'aide judiciaire aux particuliers : une représentation en justice et une intervention dans les frais de justice.

Sur la base de l'analyse des résultats des recherches dans les 27 États membres au point 4.2, on peut conclure qu'il existe dans l'UE deux grandes façons d'aborder la question de l'éligibilité d'une personne à l'aide judiciaire : un « test de ressources » (avec prise en compte du patrimoine et de la situation familiale) et un test de « ressources et bien-fondé ». Certains États membres de l'UE prennent également en considération des critères supplémentaires tels que l'importance de l'affaire, le montant du litige ou la disponibilité d'une assurance couvrant les frais de justice.

Enfin, le point 4.3 examine les mécanismes complémentaires qui existent dans certains États membres de l'UE et qui comblent les lacunes de la législation nationale en matière d'assistance judiciaire. Parmi ces mécanismes, on peut citer les assurances couvrant les frais de justice, les centres de conseil juridique, le travail pro bono et les services d'aide à l'initiative individuelle.

<sup>208</sup> Plus d'informations sur l'*Irish Traveller Movement* sont disponibles sur : [www.itmtrav.com](http://www.itmtrav.com).

<sup>209</sup> En Bulgarie par exemple, la plupart des actions pour discrimination examinées ont été intentées et gérées par des avocats travaillant pour le compte d'ONG de défense des droits de l'homme et qui apportent en principe une assistance pro bono aux requérants. À ce sujet, voir également FRA (2009), EU-MIDIS, *Données en bref – 1<sup>er</sup> rapport* : les Roms, Luxembourg : Office des Publications, disponible sur : [www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS\\_ROMA\\_FR.pdf](http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS_ROMA_FR.pdf).

<sup>210</sup> Il existe des règles de procédure moins strictes encore pour les actions devant les tribunaux du travail où aucune aide judiciaire n'est disponible.

<sup>211</sup> Malgré le caractère informel de ces procédures, cette approche peut soulever une question d'égalité. En effet, d'après les résultats des recherches menées au Royaume-Uni, l'absence de conseils gratuits et détaillés concernant la procédure et les préparatifs requis dans ces actions limite la capacité des requérants à se représenter eux-mêmes.

# 5

## Recours au niveau national



L'accès effectif à la justice suppose la possibilité, pour une victime, non seulement de faire comparaître les auteurs des faits devant la justice, mais aussi d'obtenir un dédommagement adéquat et rapide pour le préjudice subi. Quiconque affirme que ses droits ont été violés doit avoir accès à un recours effectif – faute d'un tel recours, le droit concerné devient vide de sens. Dans le contexte de la législation anti-discrimination, les États membres sont tenus de prévoir des recours effectifs, proportionnés et dissuasifs<sup>212</sup>.

Selon le HRC de l'ONU, lorsqu'un État manque à son obligation de garantir un droit au titre de l'ICCPR, le recours « suppose généralement un dédommagement approprié ». Le HRC semble indiquer l'existence d'une présomption selon laquelle le dédommagement doit être considéré comme le principal moyen d'offrir un recours<sup>213</sup>. Mais la réparation d'un préjudice peut aussi prendre la forme, par exemple, de « restitution, réhabilitation, mesures pouvant donner satisfaction (excuses publiques, témoignages officiels), garanties de non-répétition et modification des lois et pratiques en cause »<sup>214</sup>.

La CouEDH s'est montrée moins explicite à cet égard, puisque son approche des recours a généralement

consisté à se concentrer sur les recours qu'elle peut offrir elle-même dans les cas qui lui sont soumis, plutôt que d'évaluer l'adéquation des recours proposés au niveau national. De façon générale, la CouEDH a statué que lorsqu'un État ne respecte pas ses obligations, il est dans l'obligation « de mettre un terme à la violation [...] et d'en effacer les conséquences de manière à rétablir autant que faire se peut la situation antérieure à celle-ci (*restitutio in integrum*) »<sup>215</sup>. Ainsi, même si le droit à un dédommagement financier ne doit pas nécessairement être considéré comme un élément intrinsèque et permanent du droit à un recours selon la CouEDH, dans de nombreux cas, il est difficile d'imaginer une forme de réparation qui n'y fasse pas appel<sup>216</sup>. Dans les cas de violations graves, la CouEDH semble supposer de façon implicite que la possibilité d'obtenir un dédommagement au niveau national est une exigence minimale, et que cette possibilité doit être complétée par d'autres mesures telles que la réalisation d'une enquête ou une instruction pénale<sup>217</sup>.

En général, la CJUE n'a pas établi que le dédommagement devait être possible dans le cadre du droit d'une personne à une protection juridique effective. Dans cette perspective, on peut noter que le droit dérivé de l'UE, comme l'article 15 de la directive sur l'égalité raciale, dispose que les sanctions en cas de violation de l'interdiction de

212 Directive sur l'égalité raciale, article 15 ; directive sur l'égalité entre les femmes et les hommes (refonte), article 25 ; directive sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services, article 14 ; directive sur l'égalité en matière d'emploi, article 17.

213 Pour plus d'informations, voir par exemple : HRC, *Lnenicka c. République tchèque*, communication n° 1484/2006, 9 février 2009, point 8 ; HRC, *Howell c. Jamaïque*, communication n° 798/1998, 20 janvier 1998, point 8 ; HRC, *Zheludkov c. Ukraine*, communication n° 726/1996, 20 octobre 2002, point 10 ; HRC, *Boodoo c. Trinité-et-Tobago*, communication n° 721/1996, 13 juin 1994, point 8.

214 HRC de l'ONU, Observation générale 31, *La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte*, paragraphe 16.

215 CouEDH, *Mentes c. Turquie*, n° 23186/94, 25 juillet 1998, point 24.

216 En adoptant cette approche, le HRC de l'ONU a indiqué que dans les affaires portant sur la privation d'un bien, la restitution implique de rendre ce bien. Si la restitution est impossible, un dédommagement financier doit être proposé. À ce sujet, voir HRC, *Persan c. République tchèque*, communication n° 1479/2006, 24 mars 2009, point 9 ; HRC, *De Fours c. République tchèque*, communication n° 747/1997, 21 novembre 1996, point 9.2 ; HRC, *Brok c. République tchèque*, communication n° 774/1997, 23 décembre 1996, point 9.

217 CouEDH, *Zubayrayev c. Russie*, n° 67796/01, 10 janvier 2008, point 105 ; CouEDH, *Khashiyev et Akayeva c. Russie*, n° 57942/00, 24 février 2005, point 183.

discrimination « peuvent inclure » le paiement d'un dédommagement. Néanmoins, il semble bien que la CJUE ait établi une forte présomption selon laquelle le dédommagement financier doit être offert aux personnes qui ont gain de cause afin de rétablir « une situation d'égalité », sauf s'il existe d'autres moyens de le faire, par exemple le rétablissement de la personne dans ses fonctions en cas de licenciement abusif<sup>218</sup>. D'un autre côté, le principe d'« équivalence » élaboré par la CJUE requiert que les recours disponibles au niveau national afin de permettre aux particuliers de faire valoir leurs droits issus du droit européen ne soient pas moins favorables que ceux prévus pour des actes similaires en droit national<sup>219</sup>. Ainsi, lorsque les procédures nationales similaires prévoient un dédommagement, celui-ci doit également être disponible dans le contexte de la législation anti-discrimination. D'un autre côté, la CJUE exige aussi que les recours soient « effectifs » et considère que cette exigence implique l'obligation d'accorder un dédommagement adéquat dans les cas où il est nécessaire de réparer un préjudice causé à une personne du fait d'une violation de ses droits issus de la législation de l'UE. Dans ce sens, la CJUE a conclu que les plafonds imposés au montant des dédommagements sont susceptibles de rendre ce recours inefficace<sup>220</sup>.

Les points ci-dessous se penchent sur différents sujets dans le contexte du droit à un recours effectif, à savoir (i) la nature du recours ; (ii) l'importance du dédommagement ; (iii) les règles relatives à la prise en charge des frais de justice ; (iv) les règles relatives à la preuve ; et (v) l'exécution des décisions définitives accordant un dédommagement financier ou une autre forme de réparation aux victimes.

<sup>218</sup> CJUE, *Marshall c. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority II*, C-271/91, 2 août 1993, point 25. La CJUE et la CouEDH semblent toutes deux reconnaître qu'en cas de dommages irréversibles imminents, les personnes susceptibles d'être victimes d'une violation de leurs droits doivent également avoir la possibilité de réclamer une mesure provisoire, d'urgence ou préventive. CJUE, *Factortame*, C-213/89, 19 juin 1990, point 20. CJUE, *Köbler c. Autriche*, C-224/01, 30 septembre 2003, point 61 ; CouEDH, *Salah Sheekh c. Pays-Bas*, n° 1948/04, 11 janvier 2007, point 153. Par comparaison, voir : CouEDH, *Soering c. Royaume-Uni*, n° 14038/88, 7 juillet 1989, point 123. Dans cet arrêt, la CouEDH a considéré que la possibilité ou non d'offrir un recours provisoire n'aurait pas d'impact sur le caractère effectif du recours en question, puisque les tribunaux du Royaume-Uni ne permettraient pas l'extradition d'une personne dont l'affaire restait pendante.

<sup>219</sup> *Preston*, C-78/98, recueil I-3201 [2000], point 31.

<sup>220</sup> *Marshall c. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority II*, C-271/91, recueil I-4367 [1993], points 0-31 ; C-180/95, *Draemphael c. Urania*, recueil I-2195 [1997]. Ces affaires semblent indiquer que l'imposition a priori de plafonds au montant des dommages-intérêts à payer ne sont pas permises dans les cas où ces plafonds ne permettent pas l'octroi d'un dédommagement à la hauteur du préjudice effectivement subi. Des plafonds sont par contre acceptables dans les cas où il peut être établi que la personne aurait subi le même traitement même en l'absence de discrimination.

## 5.1. Nature du recours

Dans les affaires de discrimination, le recours prévoit généralement un dédommagement financier. D'après les résultats des recherches menées par les équipes nationales, dans les 27 États membres de l'UE, l'octroi d'un dédommagement financier représente la principale forme de réparation pour les personnes dont les droits ont été enfreints par un acte discriminatoire (Figure 10).

L'analyse comparative indique que ce dédommagement est disponible aussi bien pour les dommages à caractère matériel que pour les préjudices à caractère moral dans la majorité des États membres. Les dommages matériels concernent les pertes économiques, tandis que les préjudices moraux se rapportent aux inconvénients et à la détresse causés par la violation des droits. Il semble que lorsqu'un dédommagement est possible pour les préjudices matériels et moraux, l'accent soit mis sur les préjudices moraux dans les affaires de discrimination<sup>221</sup>.

Dans 19 États membres, le dédommagement financier est complété par des formes de réparation non financières (Figure 10)<sup>222</sup>. Les réparations non financières accordées le plus souvent par les États membres sont les suivantes :

- demande de rétablissement dans des fonctions antérieures ;
- demande d'annulation d'une clause contractuelle discriminatoire ;
- injonction d'égalité de traitement ou injonction à prendre une mesure spécifique visant à réparer le préjudice de la partie lésée.

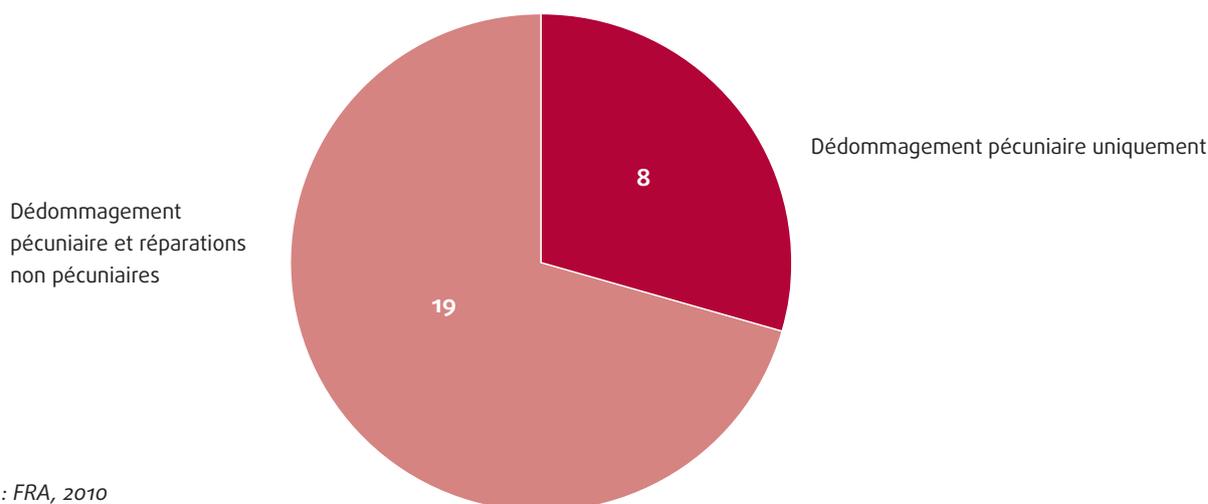
Dans certains cas, les tribunaux peuvent même adopter des décisions plus générales impactant d'autres personnes que les parties à l'affaire. Ainsi, en Irlande, dans l'affaire *58 Named Complainants c. Goode Concrete Ltd*<sup>223</sup>, tranchée en vertu des lois irlandaises sur l'égalité en matière d'emploi, le défendeur a été condamné à payer un dédommagement aux requérants et, en outre, à mettre en place des procédures claires pour faire en sorte que ses salariés étrangers comprennent

<sup>221</sup> Il est cependant des pays, tels que Malte, où le dédommagement est prévu uniquement pour les préjudices matériels subis. Dans ces pays, il semble que le préjudice moral ne soit pas pris en considération et ne puisse donner lieu à un dédommagement. On notera également que, même si le droit polonais prévoit un dédommagement pour les préjudices moraux, les tribunaux octroient rarement de tels dédommagements.

<sup>222</sup> Il est intéressant de noter qu'en Italie, les tribunaux octroient plus souvent des réparations morales que des dédommagements financiers pour réparer le préjudice subi par les victimes de discrimination.

<sup>223</sup> Décision DEC-Ez008-020 de l'*Equality Officer*, 30 avril 2008.

Figure 10 : Nature du recours dans les États membres de l'UE



Source : FRA, 2010

clairement les clauses de leur contrat d'emploi et tous les documents relatifs à la sécurité, à assurer la formation de son personnel d'encadrement aux dispositions des lois sur l'égalité en matière d'emploi et à mieux documenter et archiver les procédures disciplinaires. Cette dernière partie de l'arrêt a des conséquences sur des personnes autres que celles concernées par l'affaire. Le pouvoir des tribunaux d'ordonner aux responsables des faits de prendre des mesures allant au-delà du cas particulier de la victime a maintenant été précisé expressément dans la législation. Selon la nouvelle loi sur l'égalité de 2010, les tribunaux du travail peuvent émettre des recommandations au profit de l'ensemble des travailleurs plutôt que d'offrir simplement un recours à la personne qui a intenté l'action. Ils peuvent par exemple ordonner à une organisation de créer une politique de l'égalité des chances, de réviser sa politique existante ou d'assurer la formation de son personnel d'encadrement.

Dans certains États membres, des sanctions administratives sont applicables dans les affaires de discrimination. Une forme de sanction administrative possible concerne les marchés publics : une personne qui se rend coupable de discrimination peut être exclue des marchés publics, et donc d'une source potentielle d'activités et de revenus (c'est le cas par exemple en France<sup>224</sup>, en Italie<sup>225</sup> et au Portugal<sup>226</sup>). Une autre forme de sanction administrative réside dans l'annulation des licences et permis (par exemple en

### Différents types de recours

En **Belgique**, les lois anti-discrimination et antiracisme prévoient deux types de dédommagement. Tout d'abord, la victime peut prétendre à un montant défini par la loi. Ce montant varie entre 650 et 1 300 EUR. Deuxièmement, elle peut réclamer un dédommagement en fonction du préjudice effectivement subi. Dans ce cas toutefois, la victime doit apporter la preuve de l'étendue du préjudice.

En **Pologne**, il est fréquent, en guise de dédommagement, de réclamer le paiement d'un montant en faveur d'une cause sociale, par exemple une donation à une ONG. Ce mécanisme peut avoir de nombreux effets positifs. Tout d'abord, il apporte un financement supplémentaire aux ONG. Ensuite, si l'arrêt concerné est adopté dans une affaire connue du grand public, cette décision promeut l'activité de l'ONG destinataire de la somme. Enfin, ce versement peut promouvoir l'approche orientée « valeurs » du requérant, qui peut ainsi montrer qu'il ne recherche pas son propre intérêt, mais qu'il agit dans l'intérêt public ou pour l'honneur.

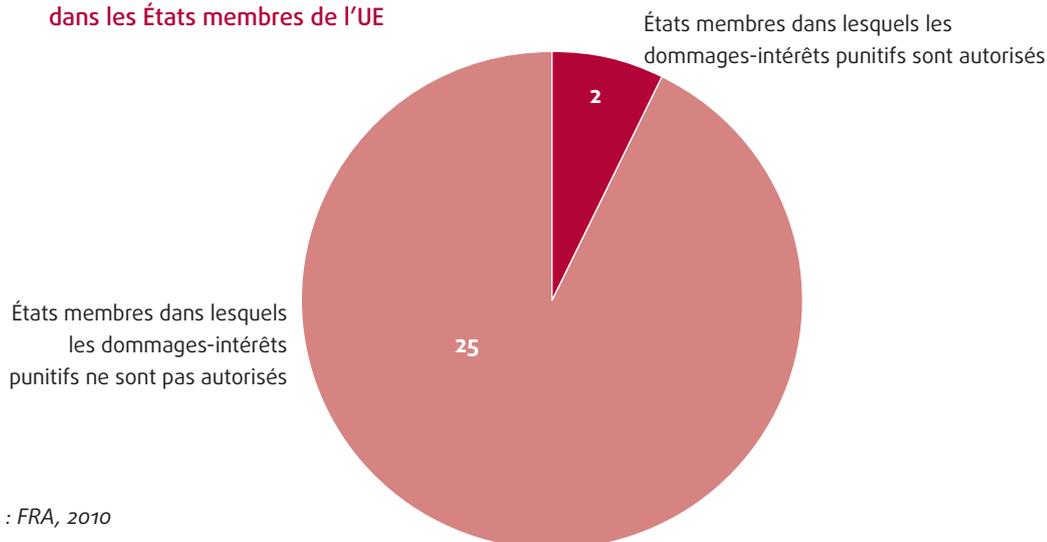
Aux **Pays-Bas**, la loi sur le règlement collectif des dommages de masse (*Wet collectieve afwikkeling massaschade*) de 2005 a créé un arrangement spécifique pour l'octroi d'un dédommagement financier dans les procédures intentées par des groupements d'intérêt. Cette loi permet de dédommager individuellement les membres d'un groupe donné, avec la possibilité de renoncer au règlement collectif.

224 Article 225-4 du code pénal français.

225 Article 44, paragraphe 11, de la loi sur l'immigration, disponible sur : [www.migpolgroup.commission/public/docs/169.2008\\_Countryreportonmeasuresstocombatdiscrimination\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.migpolgroup.commission/public/docs/169.2008_Countryreportonmeasuresstocombatdiscrimination_Italy_EN.pdf).

226 Décret-loi portugais 111/2000

**Figure 11 : Possibilité de dommages-intérêts punitifs dans les États membres de l'UE**



Source : FRA, 2010

Autriche<sup>227</sup> et au Portugal<sup>228</sup>). Un autre exemple porte sur la reconnaissance de la personnalité juridique : celle-ci peut être révoquée ou suspendue dans certains États membres dans les cas de discrimination (c'est le cas par exemple en Roumanie)<sup>229</sup>.

Enfin, l'ordre juridique national de deux États membres de l'UE permet d'imposer des dommages-intérêts punitifs, c'est-à-dire des dommages-intérêts qui vont au-delà du dédommagement pour la perte ou le préjudice subi (Figure 11)<sup>230</sup>. Les dommages punitifs (appelés dommages « exemplaires » au Royaume-Uni) sont des dommages-intérêts ayant pour finalité de dissuader le défendeur ou d'autres personnes de se livrer à des actes semblables à ceux qui ont donné lieu au procès. Au Royaume-Uni, les cours et tribunaux peuvent accorder des dommages-intérêts punitifs dans les cas où le dédommagement qui serait accordé dans le cas contraire ne suffirait pas à punir la partie jugée coupable. C'est le cas également à Chypre, même si les tribunaux de ce pays n'accordent qu'assez rarement des dommages-intérêts punitifs.

## 5.2. Montant du dédommagement financier

La CJUE et la CouEDH ont défini certains principes quant au calcul du dédommagement, qui doit être proportionné au préjudice subi<sup>231</sup>. Dans ce sens, la CJUE a spécifié que pour qu'une réparation matérielle soit jugée « adéquate », elle devait « permettre de compenser intégralement les préjudices effectivement subis [...] selon les règles nationales applicables »<sup>232</sup>. En outre, la CJUE a souligné que le dédommagement ne devait être limité a priori par un plafond fixé en droit national, et que le paiement d'intérêts devait être ajouté aux dédommagements financiers de façon à tenir compte de l'évolution de la valeur d'un montant entre la date de l'infraction et la date de paiement<sup>233</sup>. En guise d'exception à ce principe, certaines réparations matérielles ne sont pas majorées d'intérêts dans les cas où le montant accordé ne peut pas être considéré comme un dédommagement (par exemple dans le cas d'une demande de paiement d'arriérés d'allocations)<sup>234</sup>. En outre, le fait d'imposer un plafond au versement d'un dédommagement peut être permmissible s'il peut être établi que le préjudice subi par le requérant

227 Article 87, paragraphe 1, du règlement autrichien sur les métiers (*Gewerbeordnung*).

228 Décret-loi portugais 111/2000.

229 Roumanie, Ordonnance gouvernementale n° 137/200 relative à la prévention et à la lutte contre toutes les formes de discrimination (*Ordonanța Guvernului N° 137/2000 privind prevenirea și combaterea tuturor formelor de discriminare*), article 21.5, confirmée en février 2007.

230 La loi hongroise ne prévoit pas l'octroi de dommages-intérêts punitifs. Le tribunal peut cependant infliger une « amende devant servir à des fins d'intérêt public » si le montant du dédommagement (matériel ou non) qu'il peut imposer n'est pas à la hauteur de la gravité des faits reprochés. Cette amende est toutefois rarement infligée, et elle est due à l'État et non à la victime.

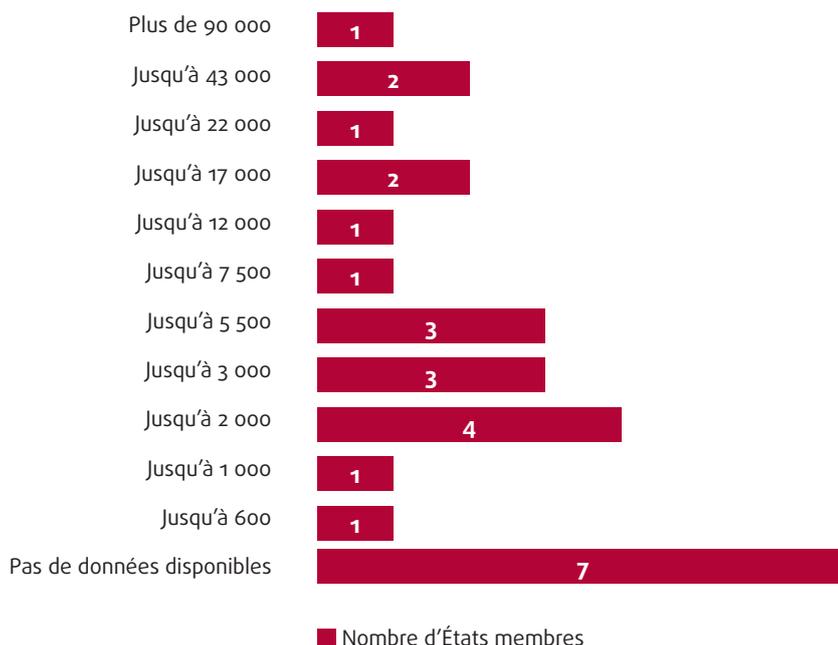
231 CJUE, *Von Colson et Kamann c. Land Nordrhein-Westfalen*, 14/83, 10 avril 1984, point 28 ; CouEDH, *Tolstoy Miloslavsky c. Royaume-Uni*, n° 18139/91, 13 juillet 1995, point 50 ; CouEDH, *Independent News and Media et Independent Newspapers Ireland Limited c. Irlande*, n° 55120/00, 16 juin 2005, point 112 ; CouEDH, *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, n° 68416/01, 15 février 2005, point 92 ; CouEDH, *Shilyayev c. Russie*, n° 9647/02, 6 octobre 2005, points 20-21.

232 CJUE, *Marshall II*, C-271/91, 2 août 1993, point 25.

233 *Idem.*, points 30-31. La CEDS a adopté la même approche. À ce sujet, voir : CEDS, « Conclusions 2006 (Albanie) », sur : [www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/Albania2006\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/Albania2006_fr.pdf).

234 CJUE, *R c. Secretary of State for Social Security, ex parte Eunice Sutton*, C-66/95, 22 avril 1997.

Figure 12 : Montant du dédommagement financier: montants les plus élevés observés dans les États membres de l'UE (EUR)



Source : FRA, 2010

est limité par des facteurs objectifs (par exemple lorsque la personne concernée a été victime de discrimination dans une recherche d'emploi, mais qu'il peut être démontré que le poste ne lui aurait pas été proposé même en l'absence de discrimination)<sup>235</sup>.

Les recherches de la FRA indiquent que le montant des réparations matérielles habituellement accordées par les tribunaux nationaux dépend dans une large mesure du contexte national. Ces montants dépendent dans une certaine mesure du niveau de vie du pays, ce qui explique qu'ils varient d'un État à l'autre. La Figure 12 indique les montants les plus élevés octroyés dans des affaires de discrimination dans différents États membres de l'UE<sup>236</sup>. En outre, les règles nationales applicables en Finlande, en Allemagne et en Irlande prévoient un plafond spécifique au dédommagement accordé.

#### Dédommagement moyen dans les affaires de discrimination à l'emploi au Royaume-Uni en 2007-2008, par motif (EUR)

Origine raciale	17 000
Sexe	13 000
Handicap	23 000
Religion ou croyance	4 000
Orientation sexuelle	9 000
Âge	4 000
Moyenne	12 000

(Royaume-Uni, Tribunals Service (2008) *Employment Tribunal and EAT Statistics (GB)* du 1<sup>er</sup> avril 2007 au 31 mars 2008 (en EUR, taux de change de septembre 2010). Plus d'informations sont disponibles sur : [www.employmenttribunals.gov.uk](http://www.employmenttribunals.gov.uk))

<sup>235</sup> CJUE, *Draemphael c. Urania*, C-180/95, 22 avril 1997.

<sup>236</sup> On notera que sept États membres n'ont pas communiqué les données relatives au montant des dédommagements accordés dans les affaires de non-discrimination.

### 5.3. Prise en charge des frais de justice

On peut considérer que les règles nationales qui imposent une charge financière excessive aux particuliers souhaitant obtenir réparation pour une violation de leurs droits issus de la législation européenne, et qui peuvent de ce fait les dissuader de faire respecter leurs droits, constituent une violation du droit à un recours effectif. Selon le HRC de l'ONU, « l'imposition aux parties à une procédure judiciaire d'une charge financière telle qu'elles ne puissent de fait avoir accès aux tribunaux pourrait soulever des questions relevant du paragraphe 1 de l'article 14. En particulier, l'obligation stricte faite par la loi d'accorder le remboursement des frais de l'instance à la partie gagnante, sans prendre en considération les incidences de cette obligation ou sans accorder d'aide judiciaire, peut décourager des personnes d'exercer les actions judiciaires qui leur sont ouvertes pour faire respecter les droits reconnus par le pacte »<sup>237</sup>. De même, la CouEDH a observé que les droits de procédure payables avant l'ouverture des procédures ne devaient pas constituer une charge financière susceptible d'empêcher ou de décourager les requérants d'exercer leur droit à un recours<sup>238</sup>. Cependant, l'imposition de droits élevés ou de frais de justice élevés n'entraîne pas toujours un verdict de violation du droit à un procès équitable (article 6 CEDH), dans la mesure où l'évaluation globale dépend des circonstances précises de l'affaire<sup>239</sup>.

La Figure 13 montre que dans les procédures de non-discrimination, les tribunaux nationaux de 22 États membres de l'UE appliquent la règle selon laquelle

la partie perdante est condamnée aux dépens<sup>240</sup>. On pense que cette règle, selon laquelle la partie qui perd le procès doit payer les frais du vainqueur, contribue considérablement à décourager les actions non fondées. Cinq États membres appliquent la règle selon laquelle chaque partie doit assumer ses propres frais de procédure, quelle que soit l'issue du contentieux. Toutefois, dans la mesure où une obligation stricte d'appliquer ces règles sans prendre en considération leurs conséquences aurait effectivement pour effet de limiter l'accès au recours dans ces juridictions, ces États prévoient des exemptions spécifiques. Ainsi, pour ne pas décourager les victimes de discrimination dont les demandes sont fondées, les tribunaux nationaux de la plupart des États membres sont habilités à déroger aux règles par défaut et à accorder une dérogation à la règle concernée sur la base du principe d'équité et de justice au vu de la situation financière ou personnelle du particulier concerné. Au Danemark, une partie qui a entravé le déroulement d'audiences judiciaires par sa négligence grossière, provoqué des retards inutiles, demandé la production de preuves inutiles ou imposé d'autres étapes de procédures inutiles peut se voir imposer le remboursement des coûts, même si elle remporte le procès.

#### Prise en charge des frais de justice

Malgré la règle générale selon laquelle le perdant doit payer les frais d'instance, au **Royaume-Uni**, la situation dans les affaires pour « petits montants » (demandes d'une valeur maximale de 5 814 EUR<sup>241</sup>) est différente et les coûts payés par la partie perdante ont été délibérément limités afin de restreindre le risque financier encouru par les parties. Au tribunal du travail, il n'y a pas non plus de présomption selon laquelle le perdant doit payer les frais du vainqueur.

En **Allemagne**, la règle générale selon laquelle la partie perdante est condamnée aux dépens ne s'applique pas non plus aux procédures en matière d'emploi, dans lesquelles chaque partie assume ses propres frais. Cette approche vise à encourager les salariés vulnérables à tenter des actions sans risquer de devoir payer les frais encourus par leurs employeurs.

237 HRC, Observation générale n° 32 (n. 7), paragraphe 11 ; HRC, *Ärelä et Näkkäläjärvi c. Finlande*, communication n° 779/1997, 4 novembre 1997, point 7.2.

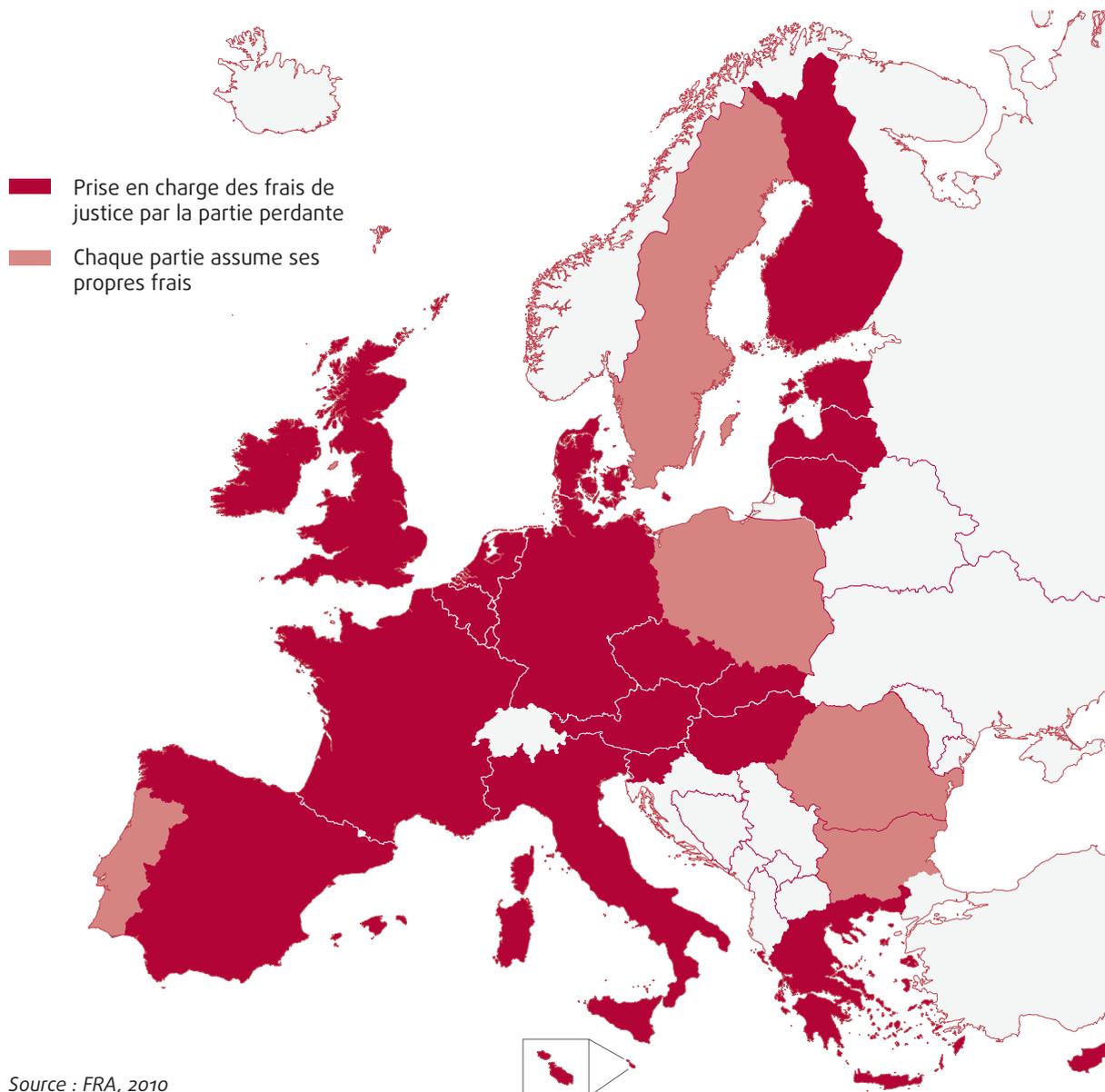
238 CouEDH, *Scordino c. Italie*, n° 36813/97, 29 mars 2006, point 201. Dans ce contexte, voir aussi : CouEDH, *Perdigão c. Portugal*, n° 24768/06, 16 novembre 2010. Dans cette affaire, la grande chambre de la CouEDH a considéré que le fait d'obliger le requérant à payer des frais d'instance supérieurs au dédommagement accordé violait l'article 1 du protocole n° 1 à la CEDH.

239 Par exemple, dans l'affaire de la CouEDH *Tolstoy Miloslavsky c. Royaume-Uni*, n° 18139/91, 13 juillet 1995, la Cour a jugé que l'obligation imposée à l'appelant par la Cour d'appel de verser une caution de garantie importante pour les frais de justice de la partie adverse n'était pas déraisonnable dans la mesure où les tribunaux nationaux considéraient cet appel comme infondé. Dans cette situation, la partie adverse risquait d'encourir des frais de justice importants que l'appelant risquait de ne pas pouvoir rembourser. Il a donc été jugé que l'équilibre entre les droits des deux parties avait été correctement respecté.

240 Malgré cette règle générale, au Royaume-Uni, la situation dans les affaires pour « petits montants » (demandes d'une valeur maximale de 5 000 GBP, soit 5 814 EUR sur la base des taux de change de septembre 2010) est différente et les coûts payés par la partie perdante ont été délibérément limités afin de restreindre le risque financier encouru par les parties. Au tribunal du travail, il n'y a pas non plus de présomption selon laquelle le perdant doit payer les frais du vainqueur. En Allemagne, la règle générale selon laquelle la partie perdante est condamnée aux dépens ne s'applique pas non plus aux procédures en matière d'emploi, dans lesquelles chaque partie assume ses propres frais. Cette approche vise à encourager les salariés vulnérables à tenter des actions sans risque de devoir payer les frais encourus par leurs employeurs.

241 Soit 5 000 GBP (taux de change de septembre 2010).

Figure 13 : Règles relatives au paiement des frais de justice par État membre de l'UE



Les procédures appliquées par les mécanismes spéciaux de règlement non judiciaire des différends sont normalement gratuites, par exemple en Autriche (Commission pour l'égalité de traitement), en Bulgarie (PADC), au Danemark (Conseil pour l'égalité de traitement), aux Pays-Bas (CGB) et en Roumanie (NCCD). En cas d'action devant les tribunaux par contre, le coût des procédures judiciaires peut constituer un obstacle au recours effectif. C'est le cas en particulier dans les États membres où la partie qui perd un procès doit payer les frais encourus par l'autre partie (voir Figure 13).

## 5.4. Preuve

Pour pouvoir obtenir réparation devant les tribunaux pour le préjudice qu'elles ont subi, les victimes doivent apporter la preuve suffisante d'un traitement discriminatoire. Si les obstacles à la production de preuves sont importants au point de condamner à l'échec les actions devant les tribunaux, les droits des personnes ne sont pas réellement opposables dans la pratique. Face à la difficulté de prouver une discrimination, la législation européenne en matière de non-discrimination permet le partage de la charge

de la preuve<sup>242</sup>. En outre, un requérant peut être amené à se baser sur des données statistiques qui démontrent des tendances générales à appliquer un traitement différencié. Par ailleurs, certaines juridictions nationales acceptent les preuves produites sur la base de « tests de situation ».

#### 5.4.1. Charge de la preuve

Dans le contexte de la législation anti-discrimination, il est souvent difficile de prouver une discrimination dans la mesure où l'auteur des faits n'indique pas nécessairement explicitement qu'il traite la victime moins favorablement parce que celle-ci présente une caractéristique protégée, par exemple l'âge ou le sexe. Bien souvent, cette motivation n'apparaît que dans l'esprit de l'auteur des faits. Pour pallier cette difficulté, la directive sur l'égalité raciale (article 8), la directive sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services (article 9), la directive sur l'égalité entre les femmes et les hommes (refonte) (article 18) et la directive sur l'égalité en matière d'emploi (article 10) permettent expressément le « partage » de la charge de la preuve entre les parties. Selon ce principe, lorsque le requérant parvient à établir des faits permettant de présumer l'existence d'une discrimination, c'est au défendeur de prouver qu'il n'y a pas eu infraction<sup>243</sup>. Cette disposition exprime un principe déjà établi dans la jurisprudence de la CJUE en matière de discrimination fondée sur le genre<sup>244</sup>. Néanmoins, il semble que cette règle n'ait pas été appliquée dans de nombreux États membres avant l'adoption de ces directives. Un petit nombre d'États membres semblent ne pas avoir incorporé explicitement ce principe dans leurs règles de procédures civiles, ou ne l'ont pas appliqué dans les procédures judiciaires<sup>245</sup>.

#### 5.4.2. Statistiques

Pour établir l'existence d'un cas de discrimination, le plaignant doit prouver qu'il a reçu un traitement moins favorable que celui accordé à d'autres personnes dans une situation comparable. Dans certains cas pourtant,

cette information s'avère difficile à obtenir<sup>246</sup>. Pour apporter la preuve d'une discrimination directe en matière de rémunération, par exemple, le plaignant doit accéder à des éléments de preuve montrant que sa rémunération est inférieure à celle de ses collègues occupant une fonction similaire et possédant un niveau d'expérience ou des qualifications semblables. Ces informations ne sont pas toujours facilement accessibles. Pour prouver une discrimination indirecte, il est nécessaire de démontrer qu'une règle ou pratique « uniforme » (c'est-à-dire « neutre » en apparence) a un impact négatif disproportionné sur un groupe particulier de personnes caractérisé, par exemple, par son origine raciale ou ethnique. Dans certaines situations, cela nécessite la production de données statistiques. Par exemple, il est possible de démontrer qu'un prestataire de services qui refuse de proposer un service dans un certain quartier est en fait coupable de discrimination indirecte sur la base de données montrant que ce quartier compte une proportion particulièrement élevée d'habitants issus d'une minorité ethnique. La CJUE et la CouEDH ont toutes deux admis la recevabilité de données statistiques pour l'établissement d'une présomption de discrimination, et leur utilisation est bien établie aux Pays-Bas et au Royaume-Uni<sup>247</sup>. Cette pratique reste cependant peu courante dans de nombreux États membres, puisque les données susceptibles d'y contribuer ne sont actuellement pas collectées – pour des raisons abordées ci-dessous.

Plus d'un tiers des États membres semblent autoriser les « tests de situation » pour démontrer l'existence d'une discrimination, moyennant le respect de certains critères (c'est le cas de la Belgique, de la Bulgarie, de la Finlande, de la France, de la Hongrie, de la Lettonie, des Pays-Bas, de la République tchèque, du Royaume-Uni et de la Suède)<sup>248</sup>. Certains organismes de promotion de l'égalité et certaines ONG ont déjà procédé à des « tests de situation », qui consistent à utiliser des personnes appartenant aux groupes majoritaires et minoritaires de la population et à leur demander de tenter d'accéder à un service donné, par exemple entrer dans un restaurant ou un bar. Un autre

242 Pour de plus amples informations, voir l'article 10 de la directive 2000/78, directive-cadre en matière d'emploi, JO L 303, 2 décembre 2000, p. 16. Voir aussi : CouEDH, *Gurgurov c. Moldavie*, n° 7045/08, 16 juin 2009, point 56.

243 Les États membres dans lesquels le tribunal joue un rôle d'instruction ne sont pas tenus d'appliquer cette règle. Pour une description approfondie des normes européennes en matière de preuve dans le droit anti-discrimination, voir : CouEDH et FRA (2010), *Manuel de droit en matière de non-discrimination*, Luxembourg, Office des publications, chapitre 5.

244 Pour plus d'informations, voir : *Enderby c. Frenchay Health Authority et Secretary of State for Health*, recueil I-5535 [1993], point 14.

245 Chopin, I. et Gounari, E.M. (2009), *Le développement de la législation contre les discriminations en Europe. Une comparaison entre les 27 États membres de l'Union*, rapport préparé pour le réseau européen des experts juridiques en matière de non-discrimination, Luxembourg, Office des publications, pp. 66-67.

246 Concernant les preuves statistiques, voir aussi : FRA (2012), *La directive sur l'égalité raciale : application et défis*, Luxembourg, Office des publications.

247 Par exemple CJUE, affaires jointes C-4/02 et C-5/02 *Hilde Schönheit c. Stadt Frankfurt am Main et Silvia Becker c. Land Hessen*, [2003] recueil I-12575 ; CouEDH, *D.H. et autres c. République tchèque*, [GC] n° 57325/00, 13 novembre 2007. Au Royaume-Uni, l'utilisation de statistiques est un moyen de preuve bien établi dans les affaires de discrimination raciale ou fondée sur l'origine ethnique. À ce sujet, voir : *West Midlands Passenger Transport Executive c. Singh* (1988) IRLR 186. Aux Pays-Bas, la Commission pour l'égalité de traitement utilise des preuves statistiques dans certaines affaires, souvent dans le but de démontrer une discrimination indirecte : Pays-Bas, CGB affaire n° 2004-15, 1<sup>er</sup> mars 2004.

248 Rorive, I. (2009), *Proving discrimination cases - the role of situation testing*, Suède/Bruxelles, Centre for Equal Rights, Migration Policy Group, p. 56.



exemple de test de situation consiste à envoyer des demandes d'emploi émanant de candidats possédant des qualifications et des expériences professionnelles similaires, mais dont les noms les identifient comme appartenant au groupe démographique majoritaire ou à une minorité ethnique. Lorsque les résultats de ces tests indiquent que les membres du groupe minoritaire reçoivent systématiquement un traitement moins favorable sans justification objective, les tribunaux ont déjà accepté ces résultats comme la preuve d'un traitement discriminatoire.

## 5.5. Exécution des arrêts

La non-exécution ou non-application des décisions judiciaires, c'est-à-dire l'absence de suivi d'un arrêt définitif afin de faire en sorte que les obligations imposées soient respectées dans la pratique - constitue un autre obstacle à l'accès à la justice. La non-exécution ou le retard d'exécution des décisions judiciaires définitives qui accordent des dédommagements matériels ou autres à une personne peuvent ainsi restreindre l'exercice des droits protégés par ces décisions, et donc entraver l'exercice du droit à un recours effectif et à une protection judiciaire effective<sup>249</sup>.

La CouEDH et le HRC de l'ONU ont indiqué clairement, dans leur jurisprudence, que la non-exécution d'un arrêt définitif<sup>250</sup> constituait en soi une violation du droit à un recours effectif. Il est clair que le droit à un recours effectif nécessite non seulement l'élimination des obstacles à l'accès à la justice, mais aussi l'exécution des conclusions

et des injonctions des autorités nationales visant à exécuter l'arrêt dans la pratique<sup>251</sup>.

### Exécution des décisions

Un organisme public a payé des dettes, déterminées par un tribunal, envers un employé avec un retard allant jusqu'à vingt mois. La CouEDH a jugé ces retards disproportionnés. L'exécution d'une décision judiciaire ou d'une injonction émanant de n'importe quelle juridiction doit être considérée comme faisant partie intégrante de la procédure concernée.

Une autorité publique ne peut pas justifier par un manque de moyens financiers le défaut de paiement d'une dette fixée par l'arrêt d'un tribunal, et le non-respect dans des délais raisonnables d'un arrêt définitif adopté par un tribunal peut constituer une violation de la CEDH.

(CouEDH, *Săcăleanu c. Roumanie*, n° 73970/01, 6 septembre 2005)

Les résultats des recherches montrent que dans 15 États membres de l'UE, rien n'indique un défaut d'exécution des arrêts définitifs. Dans neuf autres États membres, les données nécessaires pour évaluer correctement la situation n'étaient pas disponibles (Figure 14).

### Exécution « anticipée » de jugements

En **Bulgarie**, la législation nationale prévoit une exécution dite « anticipée ». Les tribunaux bulgares permettent l'exécution anticipée des arrêts qui accordent le maintien, la rémunération ou l'indemnisation pour un travail. Ils peuvent également prévoir ce type d'exécution dans les cas où ils accordent des montants dus sur la base d'un document officiel ou lorsque ces montants ont été acceptés par le défenseur, lorsqu'un retard d'exécution pourrait provoquer un préjudice significatif ou irréparable au plaignant ou lorsque ce retard rendrait impossible ou entraverait considérablement l'exécution elle-même.

Des problèmes de non-exécution des arrêts définitifs ont été constatés dans trois États membres de l'UE (Figure 14). La non-exécution des arrêts définitifs semble constituer un problème systémique, notamment en Roumanie<sup>252</sup>. Au Royaume-Uni, le ministère de la justice a produit des statistiques indiquant que les décisions du tribunal du travail dans des affaires portant sur

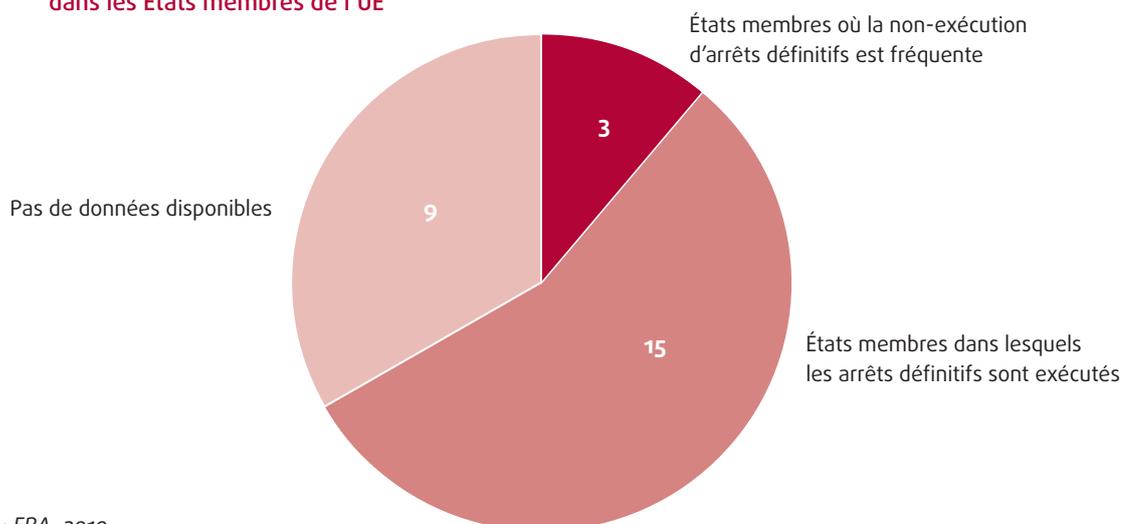
<sup>249</sup> La non-exécution d'une décision judiciaire entre également en jeu pour déterminer si la durée des procédures est raisonnable, voir le point 3.1.3.

<sup>250</sup> Un arrêt devient définitif une fois que les possibilités d'appel ont été épuisées ou que les parties y ont renoncé. Lorsqu'il existe une possibilité d'appel (on notera qu'il n'existe pas de droit d'appel systématique dans les affaires civiles : CouEDH, *Ekbatani c. Suède*, n° 10563/83, 26 mai 1988, points 23-33 ou protocole n° 7 à la CEDH (STE 117) garantit un droit d'appel uniquement dans les procès au pénal), il n'est pas nécessaire que chaque étape de la procédure se conforme aux exigences de l'article 6 CEDH. Au contraire, l'évaluation du respect des obligations au titre de l'article 6 devrait reposer sur l'ensemble des procédures. Une fois que l'arrêt devient définitif, le principe de la chose jugée s'applique. Le principe de la chose jugée (*res judicata*) est le principe de finalité des procédures judiciaires. Selon ce principe, une décision doit être considérée comme définitive une fois que toutes les procédures et tous les recours possibles ont été épuisés ou une fois que les délais à respecter pour ces recours ont expiré. Les instances supérieures ont la possibilité d'examiner des procédures définitives, mais cet examen doit se limiter à la correction des erreurs judiciaires ou des dénis de justice. Il ne s'agit en aucun cas de rouvrir une procédure ni de statuer à nouveau sur une affaire. Ainsi, lorsque les tribunaux ont la possibilité de rouvrir un contentieux quant au fond alors qu'il fait déjà l'objet d'un arrêt définitif, cette possibilité est contraire au droit à un recours effectif dans la mesure où la partie qui a obtenu gain de cause ne jouit pas de la certitude et de la sécurité d'un arrêt définitif. À ce sujet, voir par exemple CouEDH, *Brumarescu c. Roumanie*, n° 28342/95, 28 octobre 1999, point 61, ou CouEDH, *Driza c. Albanie*, n° 33771/02, 13 novembre 2007, point 64.

<sup>251</sup> CouEDH, *Iatridis c. Grèce*, n° 31107/96, 25 mars 1999, point 66 ; CouEDH, *Karahalios c. Grèce*, n° 62503/00, 11 décembre 2003, point 23 ; CouEDH, *Scordino c. Italie*, n° 36813/97, 29 mars 2006, point 198. Voir également : HRC, *Czernin c. République tchèque*, communication n° 823/1998, 4 décembre 1996, point 7.5.

<sup>252</sup> Pour de plus amples informations, voir par exemple : *Săcăleanu c. Roumanie*, n° 73970/01, 6 septembre 2005.

**Figure 14 : Exécution des arrêts définitifs dans les États membres de l'UE**



Source : FRA, 2010

des cas de discrimination à l'emploi et d'inégalité salariale ne sont souvent pas exécutées. Selon les résultats des recherches en la matière, la législation nationale a été modifiée récemment afin de simplifier les procédures d'exécution, mais il est difficile de prédire l'ampleur de leur impact. On constate également certains problèmes de non-exécution des arrêts définitifs en Grèce<sup>253</sup>.

## 5.6. Résumé

Le chapitre 5 présente une analyse comparative de plusieurs aspects du droit à un recours effectif, à savoir la nature du recours (point 5.1), l'importance du dédommagement matériel (point 5.2), les règles relatives à la prise en charge des frais de justice (point 5.3) et, enfin, l'exécution des décisions définitives accordant un dédommagement financier ou une autre forme de réparation aux victimes (point 5.4).

Selon les résultats des études réalisées dans ce domaine (point 5.1), les dommages-intérêts financiers constituent le principal moyen d'indemniser les victimes de discrimination dans les 27 États membres de l'UE. Dans une majorité d'États membres (soit 19 pays), ce dédommagement financier est complété par d'autres formes de réparations morales (par exemple une demande de réintégration à un poste occupé antérieurement, l'ordre de prendre des mesures spécifiques pour réparer le préjudice subi par

la victime ou l'ordre d'annuler une clause contractuelle discriminatoire). Deux États membres seulement prévoient l'octroi de dommages-intérêts punitifs.

En ce qui concerne le montant des réparations matérielles habituellement accordées par les tribunaux nationaux, les résultats des recherches menées dans ce domaine (point 5.2) indiquent que ce montant dépend dans une large mesure du contexte national, et plus particulièrement du niveau de vie du pays. On peut conclure que dans la majorité des États membres qui ont fourni des données statistiques pertinentes en la matière, le montant moyen des dédommagements financiers varie entre 2 000 et 5 000 EUR.

Dans les procédures portant sur des cas de discrimination, les tribunaux de 22 États membres de l'UE appliquent le principe selon lequel la partie perdante est condamnée aux dépens (point 5.3). Néanmoins, pour ne pas décourager les victimes de discrimination dont les demandes sont fondées, les juges nationaux de la plupart des États membres peuvent déroger à cette règle et accorder une dérogation sur la base du principe d'équité et de justice.

Le « partage » de la charge de la preuve entre les parties dans le contexte du droit à la non-discrimination est particulièrement important dans ce domaine du droit étant donné la difficulté à prouver un cas de discrimination. De même, l'expérience de différents États membres montre que les statistiques et les tests de discrimination peuvent se révéler extrêmement utiles pour prouver l'existence d'une pratique discriminatoire (point 5.4).

À l'exception de deux États membres, l'exécution des arrêts définitifs ne pose pas de problème majeur (point 5.5).

<sup>253</sup> À cet égard, il convient également de noter que, bien qu'il n'existe aucune preuve indiquant une non-exécution des arrêts définitifs en matière de non-discrimination en Hongrie, l'exécution des décisions accordant une réparation autre que matérielle peut poser problème dans la mesure où la législation nationale ne contient aucune règle relative à la façon d'exécuter les arrêts qui requièrent une action précise.

# Conclusions

L'accès à la justice est primordial pour assurer la mise en œuvre des droits et faire en sorte qu'ils soient effectivement opposables. Ce rapport présente une vue d'ensemble et une analyse comparative à l'échelle européenne des défis et des pratiques prometteuses en matière d'accès à la justice. Au niveau international, il présente une vue d'ensemble comparative des mécanismes accessibles dans l'Union européenne via les mécanismes européens et internationaux ainsi que leurs relations avec les juridictions nationales. Au niveau national, il aborde les restrictions d'accès aux mécanismes de règlement des disputes, comme les délais à respecter pour introduire une réclamation, les règles relatives à la qualité pour intenter une action et aux frais d'instance, ainsi que la possibilité d'obtenir réparation via des procédures non judiciaires. Il examine également la possibilité d'obtenir une assistance judiciaire, les alternatives existantes et le type de réparation disponible au niveau national.

Au niveau européen, ce rapport se penche sur les organes de contrôle des traités de l'ONU, la CouEDH, le CEDS et la CJUE. L'ONU propose des mécanismes qui contribuent à rendre la justice largement accessible via des organes de contrôle quasi-judiciaires. Cependant, les États parties n'ont pas accepté expressément d'être liés par les décisions de ces organes concernant des réclamations individuelles. Par ailleurs, tous les États membres de l'UE n'ont pas consenti à la procédure de traitement des plaintes individuelles. La CouEDH est compétente pour entendre des réclamations relatives à des violations de la CEDH, tandis que le CEDS contrôle la mise en œuvre de la Charte sociale européenne. Le CEDS peut uniquement statuer sur des réclamations collectives introduites par certains organismes tels que les ONG et les syndicats. La charge de travail intenable de la CouEDH a suscité la création d'une procédure « pilote » destinée à traiter les violations récurrentes. La CJUE peut entendre des

réclamations portant sur l'application du droit de l'UE. Les particuliers peuvent accéder à la CJUE de façon directe (action en annulation) et de façon indirecte (via la procédure de décision préjudicielle). Même si elles restent relativement restrictives, les règles permettant d'intenter une action devant la CJUE dans le contexte des procédures en annulation ont été assouplies par les réformes instaurées par le Traité de Lisbonne.

Au niveau national, ce rapport met l'accent sur l'analyse des pratiques existantes à la lumière d'une typologie de l'accès à la justice afin d'identifier les défis et les pratiques prometteuses. L'analyse est axée sur les règles de procédure, la jurisprudence et les pratiques dans le domaine de la législation anti-discrimination, incarnée par la directive sur l'égalité raciale, les directives sur l'égalité entre les femmes et les hommes et la directive sur l'égalité en matière d'emploi. Les États membres sont tenus de mettre en œuvre ces instruments et de faire en sorte que les recours offerts en cas de violation des droits que ces instruments garantissent soient effectifs et équivalents aux recours prévus au niveau national dans des procédures similaires. Le rapport constate que, même si l'accès à la justice est garanti dans une large mesure, il reste des points à améliorer dans les États membres de l'Union européenne.

Ce rapport est la première étude de la FRA consacrée spécifiquement à la question de l'accès à la justice, et il a permis d'identifier les aspects sur lesquels des recherches supplémentaires sont nécessaires. Ce rapport est axé sur l'accès aux tribunaux comme moyen d'obtenir réparation, mais il devrait être lu conjointement avec l'étude à paraître de la FRA sur le rôle et les expériences des mécanismes non judiciaires, et notamment des organismes de promotion de l'égalité, en tant que voie alternative d'accès à la justice.







Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

**L'accès à la justice en Europe : présentation des défis à relever et des opportunités à saisir**

2012 — 73 p. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9192-677-0

doi: 10.2811/17917

De nombreuses informations sur l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sont disponibles sur le site internet de la FRA <http://fra.europa.eu>.

**COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?**

**Publications gratuites:**

- sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- auprès des représentations ou des délégations de l'Union européenne.  
Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site <http://ec.europa.eu> ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

**Publications payantes:**

- sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

**Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du *Journal officiel de l'Union européenne*, recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne):**

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_fr.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm)).

## HELPING TO MAKE FUNDAMENTAL RIGHTS A REALITY FOR EVERYONE IN THE EUROPEAN UNION

La possibilité de faire appliquer un droit est primordiale pour faire des droits fondamentaux théoriques une réalité concrète. L'accès à la justice n'est pas simplement un droit en soi, mais aussi un instrument de facilitation et d'émancipation, dans la mesure où il permet aux personnes de faire respecter leurs droits et d'obtenir réparation. Ce rapport, qui est la première étude réalisée par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne consacrée essentiellement à la question de l'accès à la justice, donne une vue d'ensemble des défis à relever et des opportunités à saisir pour une concrétisation de l'accès à la justice. Il présente une analyse comparative des procédures accessibles aux niveaux européen et international et décrit leur relation avec les systèmes judiciaires nationaux, en mettant toutefois l'accent sur les mécanismes judiciaires des différents États membres de l'UE et sur les procédures et les pratiques assurant l'accès à la justice. Il identifie les obstacles concrets tels que les délais à respecter pour intenter des actions, les règles restrictives relatives à la qualité pour intenter une action, les frais de justice excessifs et la complexité des procédures judiciaires.



Office des publications

---

### FRA – AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienne – Autriche  
Tél : +43 (1) 580 30 - 0 – Fax : +43 (1) 580 30 - 699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu)  
[facebook.com/fundamentalrights](https://facebook.com/fundamentalrights)  
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)  
[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)

ISBN 978-92-9192-677-0



9 789291 926770