



**HAL**  
open science

**”Normes et politiques du Conseil de l’Europe en matière d’accès au droit”, Le Dossier : De l’accès au droit à l’exercice de la citoyenneté, Actes du colloque de Clermont-Ferrand des 24-25 septembre 2015, textes réunis par F. Faberon et A. Habrial, La Revue du Centre Michel de l’Hospital [ édition électronique ], 2017, n° 12, pp. 65-73**

Pierre-Henri Paulet

► **To cite this version:**

Pierre-Henri Paulet. ”Normes et politiques du Conseil de l’Europe en matière d’accès au droit”, Le Dossier : De l’accès au droit à l’exercice de la citoyenneté, Actes du colloque de Clermont-Ferrand des 24-25 septembre 2015, textes réunis par F. Faberon et A. Habrial, La Revue du Centre Michel de l’Hospital [ édition électronique ], 2017, n° 12, pp. 65-73. La Revue du Centre Michel de l’Hospital [édition électronique], 2017, n° 12, pp. 65-73. hal-01657189

**HAL Id: hal-01657189**

**<https://uca.hal.science/hal-01657189>**

Submitted on 1 Oct 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# NORMES ET POLITIQUES DU CONSEIL DE L'EUROPE EN MATIERE D'ACCES AU DROIT

Pierre-Henri PAULET,

Docteur en droit public, chercheur associé,

Université Clermont Auvergne, Centre Michel de l'Hospital EA 4232, F-63000 Clermont-Ferrand, France

S'il est un auteur dont le génie a dépassé les frontières du pays natal pour toucher le cœur de tout Européen, s'il est une œuvre qui a su frapper les consciences du continent entier en désignant l'appareil judiciaire comme une potentielle machine à broyer les hommes, ce sont bien Franz Kafka et son roman *Le Procès*. Entre résignation et prophétie, l'écrivain pragois dessine les contours d'une justice hermétique, occulte. Le développement de l'aide juridique<sup>1</sup> a permis de bannir de la vie du justiciable cette vision apocalyptique du droit et d'évacuer sa crainte de l'isolement. Le corpus des normes, les actes des procédures, les pièces propres à chaque affaire judiciaire sortent de l'ombre. Tout s'éclaire et tout s'explique : le cauchemar de Joseph K. prend fin ! L'affaire est désormais entendue : « *sans un minimum d'accessibilité et d'intelligibilité de la règle de droit, il n'y a qu'arbitraire et chaos, c'est-à-dire le contraire même du droit* » pour reprendre les mots du professeur Xavier Souvignet<sup>2</sup>.

Le statut de Londres du 5 mai 1949 qui donna naissance au Conseil de l'Europe évoquait dans son préambule l'ambition des Etats-signataires de « *favoriser le progrès économique et social* »<sup>3</sup>. Un droit harmonisé entre les nations et enrichi au gré des conventions en serait le vecteur. L'apparition des communautés européennes a détourné quelque peu ce projet originel pour faire du Conseil le temple de tous les droits fondamentaux. Son action s'est portée sur les libertés politiques, les droits sociaux, les pouvoirs décentralisés, le développement des télécommunications ou encore la protection des animaux, sans omettre la qualité du service public de la justice, essentiel pour que la protection des droits ait un sens dans les Etats-membres. À cet égard, le Conseil de l'Europe s'assure que tout système judiciaire interne puisse « *disposer des moyens humains et budgétaires suffisants* » tout en utilisant « *de façon optimale ces moyens grâce à des modes d'organisation et de gestion modernisés* »<sup>4</sup>. L'aide juridique est alors incontournable pour construire dans chaque Etat une justice de qualité, capable de s'adapter aux difficultés rencontrées par les individus dans leurs démarches quotidiennes. Alors que le Conseil de l'Europe a adopté dès 1977 l'Accord européen sur la transmission des demandes d'assistance judiciaire<sup>5</sup>, aucun traité n'a pour objet l'accès au droit parmi ses 217 instruments conventionnels.

La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Conv. EDH)<sup>6</sup> consacre dans son article 6 le droit à un procès équitable. Sa philosophie générale implique que tout individu soit informé de ses droits et assuré des moyens de se défendre. Son troisième paragraphe reconnaît explicitement le droit à l'aide juridictionnelle en matière pénale<sup>7</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a considéré dans un célèbre arrêt *Golder c/ Royaume-Uni*<sup>8</sup> que découlait de l'article 6 le droit d'accès à un tribunal<sup>9</sup>. *Stricto sensu*, l'aide à l'accès au droit s'arrête au seuil du prétoire, où commence l'aide à l'accès au juge<sup>10</sup>. Or, la notion d'accès au droit se révèle étrangère à la jurisprudence de la CEDH<sup>11</sup>. En 1993, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe avait glissé, au détour d'une résolution, que l'article 6 prévoyait « *le droit d'accès au droit et à la justice* »<sup>12</sup>. Raccourci maladroit ou acte de volonté ? Dans deux affaires contre la France jugées le 26 février 2002, les juges Françoise Tulkens et Loukis Loucaides estimèrent en opinion dissidente que « *le temps*

<sup>1</sup> L'aide juridique est formée de l'aide juridictionnelle et de l'accès au droit. Ce dernier comprend « *l'information des personnes sur leurs droits et obligations (et leur orientation vers les organismes idoines), l'aide à la réalisation des droits (démarches en vue de l'exercice d'un droit ou l'exécution d'une obligation), la consultation en matière juridique, l'assistance à la rédaction et à la conclusion des actes juridiques, l'assistance au cours des procédures non juridictionnelles* » (Gérard Cornu (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, (coll. « Quadrige »), 10<sup>e</sup> éd., 2014, p. 51 ; voir dans le même sens Serge Guinchard, Thierry Debard (dir.), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 20<sup>e</sup> éd., 2013, p. 49-51).

<sup>2</sup> Xavier Souvignet, « L'accès au droit, principe du droit, principe de droit », *Jurisdoctoria* [en ligne], n° 1, 2008, p. 33, < [http://www.jurisdoctoria.net/pdf/numero1/NUMERO\\_1.pdf](http://www.jurisdoctoria.net/pdf/numero1/NUMERO_1.pdf) > [consulté le 18-09-2015].

<sup>3</sup> Statut du Conseil de l'Europe, Londres, 5 mai 1949, Série des traités européens, n° 1.

<sup>4</sup> Jean-Paul Jean, « Propos introductifs. Du justiciable à l'usager de la justice », in Virginie Donier, Béatrice Lapérou-Schneider (dir.), *La Régulation par le juge de l'accès au prétoire*, Paris, Dalloz, (coll. « Thèmes & Commentaires »), 2013, p. 217.

<sup>5</sup> Accord européen sur la transmission des demandes d'assistance judiciaire, 27 janvier 1977, STCE n° 92, avec son protocole additionnel signé à Moscou le 4 octobre 2001 (STCE n° 179). Cet accord de coopération concerne l'assistance juridictionnelle en matière civile, commerciale ou administrative sollicitée par le résident d'un Etat-partie sur le territoire d'un autre Etat-partie.

<sup>6</sup> Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Rome, 4 novembre 1950, STCE n° 005.

<sup>7</sup> Pour la CEDH, l'aide juridictionnelle constitue un moyen de garantie du droit effectif d'accès à un tribunal, lequel est inhérent au droit au procès équitable, relève Pierre Lambert, « Le droit d'accès à un tribunal dans la Convention européenne des droits de l'homme », in *Le Procès équitable et la protection juridictionnelle du citoyen*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 61.

<sup>8</sup> CEDH, *Golder c/ Royaume-Uni*, req. n° 4451/70, 21 février 1975, série A n° 18, § 35.

<sup>9</sup> Ce droit fait partie de ce que les professeurs Jean-Sylvestre Bergé et Sophie Robin-Olivier ont appelé la « *dimension substantielle* » de l'extension de l'article 6 par la Cour (Jean-Sylvestre Bergé, Sophie Robin-Olivier, *Droit européen*, Paris, PUF, (coll. « Thémis droit »), 2<sup>e</sup> éd., 2011, p. 226-228, § 294).

<sup>10</sup> Sur la complexité et la proximité des notions d'accès au droit, accès à la justice et accès au juge, lire par exemple Aude Lejeune, « Accès au droit, accès à la justice ou accès au juge ? L'activité judiciaire dans les maisons de justice et du droit », in Virginie Donier et Béatrice Lapérou-Schneider (dir.), *'L'accès au droit' – Recherche sur l'effectivité d'un droit*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 433-445.

<sup>11</sup> Elle n'est mentionnée que dans une dizaine d'arrêts ou décisions de la Cour, la plupart du temps incidemment par le rappel de la législation nationale. Voir par exemple CEDH, *Bertuzzi c/ France*, req. n° 37378/97, 13 février 2013, CEDH 2003-III ; CEDH, *Daud c/ Portugal*, req. n°22600/93 ; 21 avril 1998 ; CEDH (déc.), *Ordre des avocats défenseurs et avocats près la cour d'appel de Monaco c/ Monaco*, req. n° 34118/11, 21 mai 2013.

<sup>12</sup> Com. min., Recommandation R(93)1 relative à l'accès effectif au droit et à la justice des personnes en situation de grande pauvreté, 8 janvier 1993.

[était] venu pour la Cour de s'engager plus avant dans la reconnaissance pleine et entière de l'accès au droit, et donc à la justice, pour les plus démunis »<sup>13</sup>. La situation n'évolua pas pour autant. La CEDH n'a-t-elle vraiment rien ajouté à l'accès au droit ? La difficulté est d'isoler les avancées dans ce domaine au cœur d'une jurisprudence prolixe sur l'accès au juge... Ainsi, l'exigence de publicité des procédures<sup>14</sup>, le droit d'accès aux documents administratifs, même classés « secret-défense »<sup>15</sup>, comme le droit des parties d'obtenir les motivations d'une décision de justice<sup>16</sup>, pourraient être regardés comme des apports à l'accès au droit. Sans doute la liste se poursuit-elle avec l'exigence de clarté de la loi pour fonder une condamnation, conséquence cette fois-ci de l'article 7, ou pour restreindre les droits protégés par les articles 8 à 11<sup>17</sup>.

Faudrait-il en conclure que le Conseil de l'Europe néglige le pré-juridictionnel et le para-juridictionnel pour privilégier l'accès au juge ? Interroger l'approche de l'accès au droit par le Conseil de l'Europe nécessite en premier lieu un inventaire des différentes normes produites pour favoriser l'accès au droit dans les Etats-membres. L'étude de ces normes laisse entrevoir une action progressive mais parcellaire du Conseil de l'Europe. En tant qu'ordre juridique, le Conseil de l'Europe s'évertue pourtant à donner l'exemple : ses efforts en termes d'information et d'accompagnement du citoyen sont bien plus remarquables et méritent ainsi des considérations distinctes. Le peu de textes édictés par le Conseil de l'Europe en matière d'accès au droit national (I) contraste avec la politique volontariste de mise à disposition de son propre droit (II).

## I. L'ACCES AU DROIT PAR LE CONSEIL DE L'EUROPE

Le droit conventionnel étant encore assez pauvre en matière d'accès au droit (A), c'est dans la *soft law*<sup>18</sup> – les actes unilatéraux adoptés par les organes du Conseil de l'Europe – que se trouvent les apports majeurs de l'organisation sur la question de l'accès au droit (B).

### A. L'accès au droit peu présent dans les traités des Etats-parties

a) *La Convention européenne dans le domaine de l'information sur le droit étranger.* Cette convention de 1968, complétée par un protocole additionnel dix ans plus tard, règlemente des rapports de pur droit international intervenant sur la question de la transmission d'informations entre Etats-parties. Elle ouvre pour un Etat l'accès au droit d'un autre, soit « dans le domaine de la procédure civile et commerciale et de l'organisation judiciaire » (article 1<sup>er</sup> de la Convention), soit en matière pénale, sur le plan matériel comme procédural (article 1<sup>er</sup> du Protocole). L'objectif recherché est d'assister les juridictions nationales au cours d'instances nécessitant une information sur le droit d'un Etat tiers. La demande est faite par une autorité judiciaire et transmise dans ledit Etat à un organe de réception unique qui sera chargé d'y répondre<sup>19</sup>. Le protocole a ouvert à « toute autorité ou personne agissant dans le cadre d'un système officiel [...] de consultation juridique pour le compte de personnes économiquement défavorisées » le droit de transmettre une demande d'information, à l'occasion d'une procédure en cours ou envisagée (article 3 du Protocole).

b) *La Convention sur l'accès aux documents publics.* Largement inspirée par une recommandation du Comité des ministres du 21 février 2002<sup>20</sup>, la Convention du 18 juin 2009 sur l'accès aux documents publics<sup>21</sup> n'est pas encore en vigueur<sup>22</sup> et la France ne l'a pas même signée<sup>23</sup>. Elle sera contraignante pour ses signataires sans faire naître, *a priori*, de droits directement invocables. Invitant les Etats-parties à s'assurer que les autorités publiques<sup>24</sup> garantissent à chacun, sans discrimination et gratuitement, le droit d'accéder à la demande non motivée de toute personne à des documents administratifs<sup>25</sup>, elle impose une obligation de résultat d'ici son entrée en vigueur. Le respect d'une série de modalités sur le traitement des demandes (orientation des demandes entre les administrations, principe d'égalité du traitement des demandes, délai raisonnable) et sur les conditions de refus (demande vague ou déraisonnable, droit à la justification du

<sup>13</sup> CEDH, *Essaadi c/ France*, req. n° 49384/99, 26 février 2002 ; CEDH, *Del Sol c/ France*, req. n° 46800/99, 26 février 2002, CEDH 2002-II.

<sup>14</sup> L'exigence de publicité de la procédure juridictionnelle « garantit les justiciables contre une justice secrète et contribue à préserver la confiance dans la justice », pour le professeur Sudre (Frédéric Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, Paris, PUF, (coll. « Droit fondamental »), 12<sup>e</sup> éd., 2015, p. 611).

<sup>15</sup> Comm. EDH (avis), *McGinley et E.E. c/ Royaume-Uni*, 26 novembre 1996.

<sup>16</sup> Voir par exemple CEDH, *Higgins et autres c/ France*, req. n° 20124/92, 19 février 1998.

<sup>17</sup> CEDH, *Maestri c/ Italie*, req. n° 39748/98, 17 février 2004, CEDH 2004-I, § 33.

<sup>18</sup> Jean-Sylvestre Bergé, Sophie Robin-Olivier, *op. cit.*, p. 339-340, §§ 427-428.

<sup>19</sup> Convention européenne dans le domaine de l'information sur le droit étranger, STCE n° 062, 7 juin 1968 (ratifiée par la France en 1972) ; Protocole additionnel à la Convention européenne dans le domaine de l'information sur le droit étranger, STCE n° 097, 15 mars 1978 (ratifié par la France en 1983).

<sup>20</sup> Com. des Min., Recommandation Rec(2002)2 sur l'accès aux documents publics, 21 février 2002. Dès 1981, le Comité sensibilisa les Etats-parties à l'accès aux informations détenues par les autorités publiques à la demande des individus, sans motivation nécessaire, sur une base d'égalité, dans un délai raisonnable et à travers des moyens appropriés (voir Com. min., Recommandation R(81)19 sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques, 25 novembre 1981).

<sup>21</sup> Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, 18 juin 2009, STCE n° 205.

<sup>22</sup> En septembre 2017, neuf Etats sur les dix nécessaires à l'entrée en vigueur ont ratifié le texte.

<sup>23</sup> La culture administrative française, par la place qu'elle réserve à la confidentialité, en pourrait être la raison, selon Frédéric Edel (« La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics : premier traité consacrant un droit général d'accès aux documents administratifs », *Revue française d'administration publique*, n° 1, 2011, p. 60).

<sup>24</sup> *A minima* : gouvernement, administration aux niveaux central et décentralisé, les organes législatifs et les autorités judiciaires dans leurs fonctions administratives et les personnes physiques et morales exerçant une autorité administrative (article 2).

<sup>25</sup> Avec toutes les restrictions habituelles pour les documents relatifs à la défense nationale, la vie et les intérêts privés, la politique économique du gouvernement, etc. La liste comprend la possibilité de restreindre l'accès aux documents relatifs à l'environnement ou aux intérêts commerciaux, ce qui est déjà plus discutable (article 3).

refus) est exigé. La Convention, dans son article 8, prescrit aux Etats de garantir un droit de recours devant un tribunal pour le demandeur débouté. Enfin, un Groupe de spécialistes sera constitué pour contrôler l'application des dispositions de la Convention par les parties et se réunira une fois l'an<sup>26</sup>.

L'énumération des sources conventionnelles du Conseil de l'Europe est aussi rapide que décevante. Un plus grand nombre de textes de *soft law* abordent l'accès au droit.

## B. L'accès au droit pris en compte par les actes normatifs des organes statutaires

a) *L'Assemblée parlementaire.* L'Assemblée n'a pas voté de texte général consacré à l'accès au droit<sup>27</sup> mais un certain nombre de ses documents sectoriels s'y rapportent. Il en est ainsi de la résolution de 2015 sur l'accès à la justice et Internet, laquelle insiste avant tout sur l'utilisation des nouvelles technologies (TIC) pour accélérer les procédures et favoriser les règlements des litiges en ligne. L'Assemblée encourage leur développement en matière judiciaire puisque ces TIC facilitent aussi « *le partage des informations* », à même de « *simplifier et d'accélérer la procédure, mais également d'augmenter la cohérence et la prévisibilité de l'issue des procédures* »<sup>28</sup>.

Dans un tout autre domaine, peut être évoquée la recommandation de 1999 sur l'environnement qui rappelle le devoir de transparence des parlements nationaux sur les questions environnementales<sup>29</sup>. L'Assemblée s'y déclare « *préoccupée par les possibilités d'abus en matière de dérogation à l'obligation d'informer* » et formule le vœu que les citoyens jouent un rôle concret pour le développement durable, au moyen de l'accès à l'information et à la justice et de la participation dans la prise de décision.

Une recommandation du 24 avril 2013 relative à l'accès des jeunes aux droits fondamentaux<sup>30</sup> constitue une première étape vers l'établissement d'un « *cadre juridique contraignant européen pour garantir l'accès des jeunes à leurs droits fondamentaux, y compris les droits socio-économiques* ». Tout en invitant le Comité des ministres à l'adoption d'un instrument contraignant, l'Assemblée encourage les campagnes de promotion des droits de l'homme à l'échelle du Conseil auprès des jeunes, invite les Etats à développer des outils d'évaluation et envisage la création d'un médiateur européen en charge du respect et de la protection des droits des jeunes.

En octobre 2013, l'Assemblée a rappelé dans sa résolution relative à la sécurité nationale et l'accès à l'information<sup>31</sup> le principe du libre accès aux informations détenues par les autorités publiques et la responsabilité pour les entreprises privées de divulguer l'information sur des faits ayant un impact sur l'exercice des droits de l'homme. Elle insiste sur l'existence d'exceptions au principe de libre accès, justifiées par « *la sécurité nationale ou d'autres intérêts publics d'égale importance* », sauf si les informations concernent des « *violations graves des droits de l'homme ou du droit humanitaire* ». Pour obvier les restrictions abusives de l'Etat, l'Assemblée souhaite la protection des donneurs d'alertes.

Dans ses travaux les plus récents, l'Assemblée s'est penchée sur la réglementation et la transparence en matière de lobbying. Dans la droite ligne de la Convention n° 205 précitée, elle milite pour l'accès des citoyens à l'information sur les activités des acteurs concernés à l'échelle de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe. Elle invite par ailleurs les parlements nationaux à établir un cadre de transparence relatif au lobbying, devant l'absence d'un tel cadre dans bon nombre d'Etats<sup>32</sup>.

b) *Le Comité des ministres.* Il y a près de quarante ans, le Comité des ministres a adopté une résolution relative à l'assistance judiciaire et la consultation juridique<sup>33</sup>. La seconde partie du texte (articles 12 à 16) fit peser sur l'Etat la mission de permettre aux personnes en difficulté économique d'obtenir « *la consultation juridique nécessaire* » sur les questions relatives à leurs droits ou intérêts en matière civile, commerciale, administrative, sociale ou fiscale. Cette consultation devrait idéalement être gratuite ou bien proportionnée aux capacités financières de l'intéressé.

Par une recommandation du 8 janvier 1993<sup>34</sup>, le Comité s'est intéressé à l'accès au droit des personnes démunies. Les ministres ont recommandé aux Etats la sensibilisation du monde judiciaire aux problèmes de pauvreté, la promotion des

---

<sup>26</sup> La Convention crée aussi deux autres organes : la Consultation des Etats-Parties (qui examine notamment les rapports du Groupe de spécialistes, article 12) et le Secrétariat (article 13).

<sup>27</sup> Sur l'aide juridictionnelle, l'autre composante de l'aide juridique, voir par ex. la récente résolution 2154(2017), Garantir l'accès des détenus à un avocat, du 10 mars 2017.

<sup>28</sup> Ass. parl., Résolution 2081(2015), L'accès à la justice et Internet : potentiel et défis, 27 novembre 2015.

<sup>29</sup> Ass. parl., Recommandation 1430(1999), Accès à l'information, participation du public au processus décisionnel et accès à la justice en matière d'environnement – mise en œuvre de la Convention d'Arhus, 4 novembre 1999.

<sup>30</sup> Ass. parl., Recommandation 2015(2013), L'accès des jeunes aux droits fondamentaux, 24 avril 2013.

<sup>31</sup> Ass. parl., Résolution 1954(2013), La sécurité nationale et l'accès à l'information, 2 octobre 2013. Voir aussi Ass. parl., Recommandation 2024(2013), La sécurité nationale et l'accès à l'information, 2 octobre 2013.

<sup>32</sup> Ass. parl., Résolution 2125(2016), Transparence et ouverture dans les institutions européennes, 23 juin 2016 ; Ass. parl., Recommandation 2094(2016), Transparence et ouverture dans les institutions européennes, 23 juin 2016.

<sup>33</sup> Com. min., Résolution (78)8 sur l'assistance judiciaire et la consultation juridique, 2 mars 1978.

<sup>34</sup> Com. min., Recommandation R(93)1, préc.

services de consultation juridique, le développement des modes de résolutions parajudiciaires des litiges, l'implantation de centres de consultation juridique dans les quartiers défavorisés et la consultation des ONG spécialisées dans ce domaine.

La question de l'accès aux droits sociaux a fait l'objet de la recommandation du 24 septembre 2003<sup>35</sup>. Au nombre des moyens suggérés figurent des systèmes de recours et procédures gratuites, des services de médiation, la simplification des documents officiels et du langage administratif, l'instauration de plateformes de services ou de guichets uniques, la traduction de l'information en plusieurs langues, l'adoption d'une politique efficace d'information au public ainsi que le partenariat avec les ONG et les autres acteurs de la société civile.

Le Comité des ministres a produit en 2014 par voie de recommandation un Guide des droits de l'homme pour les utilisateurs d'Internet<sup>36</sup>. Considérant en préambule qu'« *Internet a valeur de service public* », le Comité encourage les Etats à diffuser ce document dont le but est d'éclairer l'internaute sur ses droits et devoirs lorsqu'il se connecte.

Une recommandation en date du 21 janvier 2015 marque la préoccupation du Comité pour les nouvelles formes d'exclusion des jeunes des quartiers défavorisés dans les pays démocratiques. Dans une annexe volumineuse, elle suggère aux gouvernements des mesures pour améliorer leur vie quotidienne et leur intégration. Sur le plan strict de l'accès au droit, les mesures portent sur l'amélioration des dispositifs d'information des jeunes sur leurs droits sociaux grâce aux nouvelles technologies, leur participation accrue à la vie civique et sociale ou encore l'accessibilité des bâtiments publics aux handicapés<sup>37</sup>. Ce texte a été suivi un an et demi plus tard d'une nouvelle recommandation dont l'objet était plus largement l'accès des jeunes aux droits. Les objectifs fixés aux Etats-membres s'appuient notamment sur l'intégration dans le système de formation d'une « *éducation à la citoyenneté démocratique* », le renforcement de la formation des professionnels encadrant ou travaillant avec les jeunes, l'introduction de programmes publics d'information ou encore l'élaboration de « *mécanismes efficaces pour informer et conseiller les jeunes sur leurs droits et sur les possibilités de demander réparations* » s'ils sont violés ou niés<sup>38</sup>.

Le Comité des ministres a édicté sous l'influence de l'Assemblée parlementaire une nouvelle recommandation relative à la réglementation du lobbying en mars 2017. Détaillé, le texte incite les Etats-membres à se doter de registres publics des lobbyistes, assortis d'un moteur de recherche et aisément consultables en ligne par tout citoyen. Le but est bien sûr de renseigner sur la participation des divers groupes de pression à la prise de décision politique<sup>39</sup>.

Faute d'instrument contraignant en vigueur, le Conseil de l'Europe se contente à ce jour de recommander aux Etats d'améliorer l'accès au droit. Il s'est pourtant imposé une politique ambitieuse de diffusion de son droit auprès des 820 millions d'européens : une véritable gageüre.

## II. L'ACCES AU DROIT DU CONSEIL DE L'EUROPE

Le Conseil de l'Europe ne ménage pas ses efforts<sup>40</sup> pour se faire connaître et reconnaître comme organisation régionale, que ce soit par l'accès direct aux institutions du Conseil (A) ou, plus simplement, par la consultation de sa plateforme Internet (B).

### A. La sensibilisation du grand public par la visite des institutions

a) *Le Conseil de l'Europe à Strasbourg.* Il ne sera pas dit que le Conseil de l'Europe est une tour d'ivoire... À Strasbourg, le bâtiment administratif du Conseil de l'Europe – qui abrite l'hémicycle de l'Assemblée parlementaire – organise des visites tout au long de l'année, pour les groupes scolaires ou le grand public. Sur l'autre rive du canal de l'III, le Palais des droits de l'homme, où siège la CEDH, est également ouvert aux visiteurs qui peuvent obtenir des exemplaires gratuits et traduits dans toutes les langues européennes de la Conv. EDH et des brochures d'information. Bien qu'accessible sur rendez-vous seulement, le fonds documentaire de la Cour est ouvert à quiconque souhaite effectuer une recherche en droits fondamentaux.

b) *Le Conseil de l'Europe sur le territoire des Etats-membres.* Strasbourg restera toujours à 11 700 kilomètres de Vladivostok et 2 800 kilomètres de Rovaniemi. Outre son siège alsacien, le Conseil de l'Europe a donc établi des bureaux de liaison à Bruxelles, Vienne, Genève et Varsovie. Ceux-ci ont, entre autres missions, celles d'informer le public et de rendre visible auprès de la société civile et des médias les actions menées par l'organisation. Parallèlement, ont été ouverts

<sup>35</sup> Com. min., Recommandation Rec(2003)19 sur l'amélioration de l'accès aux droits sociaux, 24 septembre 2003.

<sup>36</sup> Com. min., Recommandation Rec(2014)6 sur un Guide des droits de l'homme pour les utilisateurs d'Internet, 16 avril 2014.

<sup>37</sup> Com. min., Recommandation Rec(2015)3 sur l'accès des jeunes des quartiers défavorisés aux droits sociaux, 21 janvier 2015.

<sup>38</sup> Com. min., Recommandation Rec(2016)7 sur l'accès des jeunes aux droits, 28 septembre 2016.

<sup>39</sup> Com. min., Recommandation Rec(2017)2 relative à la réglementation des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique, 22 mars 2017.

<sup>40</sup> Il s'agit d'une authentique volonté politique, exprimée à travers les résolutions du Comité des ministres des 11 avril 2000 (Res(2002)2 sur la stratégie d'information du Conseil de l'Europe) et 12 juin 2001 (Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe).

une quinzaine de bureaux « de terrain », la plupart situés dans les Etats d'adhésion récente, issus de l'ancien bloc de l'Est (Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie, Géorgie, Moldavie, Ukraine...), d'autres encore dans des pays tiers coopérant avec le Conseil de l'Europe (Maroc, Tunisie). Ces bureaux extérieurs facilitent l'accès au droit en mettant de la documentation juridique à la disposition du public. Ils sont aussi la courroie de transmission avec le Conseil pour les programmes mis en œuvre sur le territoire de l'Etat-hôte<sup>41</sup>.

Ces entités ne sauraient être confondues avec les Ecoles d'études politiques créées en 1992 et destinées à promouvoir les valeurs et la citoyenneté européennes et préparer aux défis contemporains<sup>42</sup>. Les Ecoles organisent divers séminaires de formation à destination des jeunes élites politiques ou des acteurs de la société civile et contribuent indirectement à améliorer l'accès au droit pour tous les individus. D'autres antennes sont présentes à plus petite échelle et sous diverses formes à travers les points d'information locaux, maisons de l'Europe et autres relais de l'Europe qui, dans les grandes villes, proposent au public des ressources sur les institutions européennes en général.

L'immensité du territoire européen rend néanmoins difficile le déploiement d'un réseau d'antennes de proximité. Les informations sur les droits et libertés, en quantité foisonnante, sont donc de préférence diffusées via le portail Internet du Conseil de l'Europe.

## **B. Un large accès au droit grâce à l'information en ligne**

*a) La visibilité du Conseil de l'Europe sur Internet.* Le Conseil de l'Europe est victime d'une confusion tenace avec l'Union européenne dans l'esprit d'innombrables citoyens européens. Cet état de fait ne rend pas justice au vaste travail de diffusion d'informations auprès du plus large des publics : les utilisateurs d'Internet. Le Conseil de l'Europe communique à travers un véritable réseau de sites, dont un portail général proposé en cinq langues (anglais, français, allemand, italien, russe), les sites de l'Assemblée parlementaire, du Comité européen contre la torture, de l'Observatoire européen de l'audiovisuel et de la CEDH, le plus alimenté d'entre eux<sup>43</sup>.

Il faut signaler que le Comité des ministres et le Secrétariat général, auxquels s'ajoutent plusieurs des principaux organes spécialisés<sup>44</sup> du Conseil de l'Europe (le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux ; le Commissaire aux droits de l'homme<sup>45</sup> ; la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance) ne possèdent pas de site Internet autonome mais une section réservée du portail de l'organisation. Il en est de même pour le Comité européen des droits sociaux, le Centre européen de la jeunesse, le Comité européen pour la cohésion sociale, le Comité directeur pour les droits de l'homme ou la Direction européenne de la qualité du médicament et soins de santé (Pharmacopée). Cela est sans incidence : chacune de ces pages respecte la volonté de mettre à disposition du public toute information pratique sur le rôle et les travaux des organes spécialisés, plus méconnus.

*b) Un accès (presque) complet à l'information juridique.* De grandes collections de documents classées en rubriques pertinentes (thématiques, auteurs) sont placées sur le site du Conseil de l'Europe. Le format de cette étude ne permettant pas l'exhaustivité, une simple sélection donnera une idée de leur extraordinaire variété : actualité et vie du Conseil de l'Europe, programmes d'activités, rapports, discours, textes normatifs, fiches individuelles relatives à la situation des droits de l'homme dans chaque Etat, etc. Une rubrique « librairie » propose, dans tous les domaines d'implication de l'organisation, un fonds d'ouvrages à télécharger gratuitement ou à acheter en ligne.

Le site Internet de la CEDH est remarquable à plus d'un titre. La présence d'un moteur de recherche performant (base HUDOC), permet d'accéder à l'intégralité des actes produits dans le cadre de l'application de la Conv. EDH<sup>46</sup>. Outre les statistiques de la Cour, le visiteur découvre de nombreux documents gratuits au premier rang desquels les précis jurisprudentiels<sup>47</sup> et un Guide de bonnes pratiques en matière de voies de recours internes<sup>48</sup>. Ce sont autant de synthèses pour connaître l'ensemble des droits protégés par la Conv. EDH, puisque la seule lecture du texte ne donne qu'un aperçu réducteur des droits et libertés dont la Cour garantit réellement le respect. Le seul reproche à leur opposer est une mise à

<sup>41</sup> Ces bureaux extérieurs – gérés par le Bureau de la direction générale des programmes (ODGP) – ont été mis en place sous leur forme actuelle en 2011, sur les bases des anciens Bureaux d'informations, eux-mêmes créés à partir de 1999 pour remplacer les anciens Centres d'information et de documentation (ouverts en 1991) (voir Com. min., Résolution (99)9 relative au statut des Bureaux d'information du Conseil de l'Europe, 28 juillet 1999).

<sup>42</sup> Lire par exemple Denis Rolland (et al.), *Construire l'Europe, la démocratie et la société civile de la Russie aux Balkans – Les Ecoles d'études politiques du Conseil de l'Europe*, Paris, L'Harmattan, 2011, 344 p.

<sup>43</sup> Adresses URL du Conseil de l'Europe (site principal) : < [www.coe.int](http://www.coe.int) > ; de l'Assemblée : < [www.assembly.coe.int](http://www.assembly.coe.int) > ; de l'Observatoire de l'audiovisuel : < [www.obs.coe.int](http://www.obs.coe.int) > ; de la Cour : < [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) >.

<sup>44</sup> Le Statut du Conseil de l'Europe (1949) ne désigne que deux « organes » : le Comité des ministres et l'Assemblée parlementaire. Les autres sont qualifiés par Jean Pétaux d'« organes spécialisés » et de « satellites » et peuvent impliquer tous les Etats-membre du Conseil ou seulement certains d'entre eux par le biais d'accords partiels (Jean Pétaux, *L'Europe de la démocratie et des droits de l'homme – L'action du Conseil de l'Europe*, Strasbourg, éditions du Conseil de l'Europe, 2009, p. 85).

<sup>45</sup> Créé par une résolution du 7 mai 1999 (Com. min., (99)50), il joue un rôle d'ombudsman mais ne peut être saisi directement par les individus, ce qui est une lacune.

<sup>46</sup> Décisions de recevabilité et arrêts de la CEDH, rapports de l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme, résolutions du Comité des ministres en charge du suivi de l'exécution des arrêts rendus.

<sup>47</sup> « Droit et respect de la vie privée et familiale » ; « Liberté d'expression » ; « Droit à un procès équitable » ; « droit de propriété » ; « Liberté et sûreté de la personne » ; « Interdiction de la torture » ; « Les obligations positives en vertu de la Convention » ; « Le droit à la vie » ; « Liberté de pensée, de conscience et de religion » ; « La protection des migrants au titre de la Convention ».

<sup>48</sup> Guide adopté par le Comité des ministres le 18 septembre 2013.

jour trop irrégulière. Le site de la CEDH consacre par ailleurs toute une section au requérant pour le guider dans sa démarche de saisine (formulaire de requête à télécharger, conseils pour le remplir, justificatifs requis, etc.). Alors que l'anglais et le français sont les langues officielles du Conseil de l'Europe, cette section est disponible en 35 langues différentes. Un semblable effort de pédagogie aurait été le bienvenu sur la page du Comité européen des droits sociaux, pour la préparation des réclamations collectives fondées sur la Charte européenne des droits sociaux. Les informations restent hélas succinctes et les intéressés ne trouveront ni formulaire ni recommandations formelles pour les assister. Le cas du droit de pétition à l'Assemblée parlementaire est plus déplorable encore puisque le site officiel ne comporte aucune information visible sur ce type de recours. Il y a près de quarante ans, la doctrine louait pourtant la simplicité de ce droit présenté comme une alternative heureuse aux requêtes individuelles devant la CEDH. À cet égard, « *le droit de pétition [pouvait] constituer un instrument essentiel à notre époque où le fossé entre le citoyen et son administration ne cesse de grandir et où les organisations européennes ont tendance à disparaître dans une bureaucratie nébuleuse* »<sup>49</sup>. Mais l'accessibilité sur le papier ne conditionne pas toujours le succès d'une procédure puisque le droit de pétition est devenu aujourd'hui quasi-obsolète, faute peut-être d'être suffisamment encouragé... Ce constat négatif n'enlève rien aux mérites du Conseil de l'Europe sur l'information aux particuliers, mais il souligne que des progrès peuvent encore être accomplis.

L'exemplarité du Conseil de l'Europe trouve une illustration ultime avec la base de données en libre accès Transparence<sup>50</sup>, qui permet d'effectuer des recherches sur les règles et motifs de classification des documents internes. Le régime de classification dépend de l'auteur de l'acte en question. Pour le Comité des ministres, organe principal du Conseil, les catégories d'accès sont fixées par la résolution du 12 juin 2001<sup>51</sup> : les documents non classés sont publics ; les documents classés « diffusion restreinte » sont déclassifiés après un an ; les documents « confidentiels » après dix ans ; les documents « secrets » après trente ans.

## Conclusion

Tout semblait encourager l'accès de l'individu au juge européen<sup>52</sup>. L'envoi d'une requête est encore une démarche gratuite et leur auteur n'est pas contraint, en règle générale, d'être représenté par un avocat<sup>53</sup>. Lorsqu'il est recommandé au requérant d'être assisté, le Conseil de l'Europe propose l'aide juridictionnelle. Il n'est pas même nécessaire que le requérant soit capable juridiquement<sup>54</sup>. Tout irait pour le mieux si l'engorgement du greffe de la CEDH n'avait poussé les Etats-parties à réagir<sup>55</sup>. Les Etats comme la Cour assument désormais de durcir les conditions de recevabilité des requêtes pour que ne soient plus jugées que les affaires significatives ou emblématiques. C'est mettre fin à des dérives bien réelles<sup>56</sup>, mais c'est peut-être faire de la Cour une forteresse. Le Conseil de l'Europe a contraint les Etats à ouvrir davantage leurs juridictions et referme progressivement les portes de la sienne. L'accès au droit s'inscrit dans un schéma exactement inverse : la relative discrétion normative du Conseil de l'Europe à l'égard des Etats surprend, en comparaison de ses efforts fructueux de transparence, d'information et de vulgarisation de son droit pour les individus.

Par une formule restée célèbre, le conseiller d'Etat Guy Braibant avait fait du « *droit au juge* » le « *droit des droits* »<sup>57</sup>. Intimement lié, l'accès au droit, c'est-à-dire le « *droit au droit* » mériterait d'être qualifié de « *juge des droits* ». La protection et l'effectivité d'un droit s'évaluent à l'aune de son accessibilité. De la défense des libertés à l'équité des procédures, administratives, arbitrales ou juridictionnelles, l'édifice de l'Etat de droit repose sur la connaissance du droit, son intelligibilité et son accès pour tous. La multiplication des normes nationales et internationales crée inévitablement un enchevêtrement qui rend ardue leur compréhension par le plus grand nombre. Le Conseil de l'Europe a saisi l'enjeu majeur de la clarification et de la mise à disposition du matériau juridique par les techniques de communication moderne. Même quand la justice est impartiale et les parties protégées par les règles procédurales, le droit menace toujours de ressembler pour le profane à ces longs couloirs où s'entassent les fagots d'archives éventrés, bordés d'un millier de casiers identiques : les lieux du vertige Joseph K., incarné à l'écran par Anthony Perkins dans la magistrale adaptation du *Procès* par Orson Welles.

<sup>49</sup> Auguste Plate, « Le droit de pétition à l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe », *Annuaire français de droit international*, vol. 23, 1977, p. 873).

<sup>50</sup> Adresse URL : < <http://www.transparency.coe.int/> >.

<sup>51</sup> Com. min., Res(2001)6, préc.

<sup>52</sup> « [I]l relève de la philosophie même qui a présidé à l'intronisation de ces juges 'européens' que leur prétoire soit accessible non pas seulement aux Etats, sujets classiques de droit international, mais également aux individus » a écrit le professeur Dutheil de la Rochère, qui voyait là une conséquence d'une révolution juridique : tout justiciable est devenu « le créancier de droits définis à un niveau supranational » (Jacqueline Dutheil de la Rochère, « Droit au juge, accès à la justice européenne », *Pouvoirs*, n° 96, 2001, p. 124).

<sup>53</sup> Articles 90 et s. du règlement de la Cour.

<sup>54</sup> CEDH, *Zehentner c/ Autriche*, 16 juillet 2009 (c'est un exemple).

<sup>55</sup> Non sans avoir retardé le moment difficile de la réforme, comme le remarquent Laure Milano, Hélène Tourard, « L'accès au juge européen », in Virginie Donier, Béatrice Lapérou-Schneider (dir.), *L'accès au juge'...*, op. cit., p. 655).

<sup>56</sup> Lire la note de Christophe Pettiti, « La Cour européenne des droits de l'homme et la tablette de magnésium : une requête abusive et un signal d'alerte de la Cour », *Gazette du Palais*, n° 101-103, 2010, p. 19-20, à propos de la décision de la CEDH *Bock c/ Allemagne* (req. n° 22051/07) du 19 janvier 2010. La requête en question, jugée irrecevable par une décision motivée de chambre (5<sup>e</sup> section), portait sur la durée excessive d'un litige relatif au remboursement d'une somme de... 7,99 euros.

<sup>57</sup> Guy Braibant, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Paris, Seuil, (coll. « Points Essais »), 2001, p. 217.