Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 13740
31 mars 2015

L'égalité et la non-discrimination dans l'accès à la justice

Rapport[1]
Commission sur l'égalité et la non-discrimination
Rapporteur: M. Viorel Riceard BADEA, Roumanie, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

L'accès à la justice est un aspect inhérent de l'Etat de droit et une exigence fondamentale de toute société démocratique. Toutefois, malgré son rôle essentiel pour la jouissance effective de leurs droits par les individus, l'accès à la justice est trop souvent entravé par des obstacles d'ordre pratique et juridique. Le manque d'information juridique, le manque de confiance dans les autorités et les effets de la crise économique sur l'aide judiciaire contribuent considérablement à la persistance des obstacles à l'accès à la justice.

La connaissance des droits devrait être améliorée par la mise en place de mécanismes d'information et la disponibilité des informations pertinentes dans différents formats et langues. Des mesures visant à rétablir la confiance dans les autorités devraient être adoptées pour que les infractions soient plus souvent signalées. De plus, les Etats devraient garantir qu'une aide judiciaire soit fournie à toute personne, accusée ou victime, indépendamment de son statut, et que les règles concernant la qualité pour agir ne s'opposent pas à l'exercice de leurs droits par les individus, en particulier les personnes handicapées. D'une manière générale, le recours aux modes alternatifs de résolution des conflits devrait être développé, sauf dans les cas de violences fondées sur le genre, et le rôle des ONG dans l'aide aux personnes face aux obstacles rencontrés dans leur accès à la justice devrait être reconnu.

Les défis spécifiques rencontrés par différents groupes, y compris les femmes, les personnes appartenant à des minorités, les personnes LGBT, les personnes handicapées et les migrants, doivent également être pris en compte afin de garantir à tous un égal accès à la justice. A cet égard, le fait que certaines personnes sont susceptibles d'être discriminées sur la base de plusieurs motifs devrait être reconnu et des dispositions sur la discrimination multiple devraient être intégrées dans le cadre juridique national de lutte contre la discrimination.

1. Renvoi en commission: Doc. 13046, Renvoi 3917 du 30 novembre 2012.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3
B. Exposé des motifs, par M. Badea, rapporteur 5
1. Introduction 5
2. Conditions d'accès à la justice et obstacles associés 5
2.1. La notion d'accès à la justice 5
2.2. Connaissance des droits et procédures: l'accès à l'information 7
2.3. Aide judiciaire 8
2.4. Qualité pour agir 9
2.5. Le non-signalement des incidents 11
3. Garantir à tous l'accès à la justice 13
3.1. Les victimes de discrimination multiple 13
3.2. L'accès des femmes à la justice 14
3.3. Les victimes de la criminalité 16
4. Conclusions 17

A. Projet de résolution[2]

1. L'accès à la justice est un aspect inhérent de l'Etat de droit et une exigence fondamentale de toute société démocratique. L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) consacre le droit à un procès équitable et l'article 13 énonce le droit à un recours effectif. Ces deux droits relèvent du concept plus large d'accès à la justice, qui renvoie aux différents éléments conduisant à la réparation appropriée de la violation d'un droit, tels que l'information sur les droits et sur les procédures, l'aide judiciaire, la représentation juridique, la qualité pour agir ou l'accès général aux tribunaux.

2. L'Assemblée parlementaire déplore que l'accès à la justice, bien qu'il soit essentiel à la jouissance effective de leurs droits par les individus, soit trop souvent entravé par des obstacles d'ordre pratique et juridique. Le manque d'information juridique, le manque de confiance dans les autorités, les effets de la crise économique sur l'aide judiciaire et les lacunes du cadre juridique applicable à certaines situations contribuent considérablement à la persistance d'obstacles à l'accès à la justice.

3. L'Assemblée constate avec préoccupation que ces obstacles sont plus difficiles à surmonter pour certains groupes de personnes qui sont particulièrement exposés à la discrimination et sont également moins à même de connaître leurs droits et les voies de recours existantes. A cet égard, l'Assemblée rappelle qu'il est nécessaire de garantir à tous l'égalité d'accès à la justice en levant les obstacles qui empêchent les personnes de comprendre et d'exercer leurs droits et de demander réparation dans l'éventualité d'une violation. L'Assemblée souligne que la coopération entre la société civile, les entités administratives et judiciaires et les instances chargées de l'application de la loi est de la plus haute importance pour garantir l'égalité d'accès à la justice.

4. A la lumière de ces considérations, l'Assemblée invite les Etats membres:

4.1. à promouvoir et à améliorer les connaissances juridiques en recherchant et en mettant en œuvre des mécanismes d'information spécifiques et des stratégies de communication innovantes;

4.2. à veiller à ce qu'une information suffisante sur les droits et les procédures soit disponible dans différentes langues et différents formats et dans un langage clair, et à s'appuyer sur des intermédiaires de la société civile pour diffuser des informations ciblées;

4.3. à faire en sorte que les infractions soient plus souvent signalées en élaborant des mécanismes d'incitation visant à rétablir la confiance dans les autorités et à réduire l'effet dissuasif des frais encourus.

5. L'Assemblée invite les Etats membres à s'assurer que toutes les catégories de personnes ont accès à des recours effectifs et, en particulier:

5.1. à garantir qu'une aide judiciaire est fournie à toute personne, accusée ou victime, et à prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que les catégories de personnes exposées à la discrimination puissent bénéficier de cette aide;

5.2. à signer et/ou à ratifier l'Accord européen sur la transmission des demandes d'assistance judiciaire (STE n° 92), s'ils ne l'ont pas déjà fait;

5.3. à recourir aux nouvelles technologies et à veiller à ce que les catégories de personnes défavorisées à cet égard aient à leur disposition d'autres formes d'accès aux institutions judiciaires;

5.4. à lever les obstacles juridiques qui s'opposent à la qualité pour agir, notamment en permettant aux tribunaux d'accepter les demandes de tierce intervention et d'organismes de promotion de l'égalité pour représenter les personnes au cours des procédures dans certains cas, et en rendant sans objet le statut légal d'immigration pour la conduite des procédures judiciaires;

5.5. à signer et/ou ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148) en vue de garantir pendant la durée des procédures judiciaires le plein exercice de leurs droits linguistiques par les personnes pratiquant une langue régionale ou minoritaire devant les tribunaux pénaux, civils et administratifs, conformément à l'article 9 de la Charte;

5.6. à signer et/ou à ratifier la Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163) et le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives (STE n° 158), s'ils ne l'ont pas déjà fait;

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 20 mars 2015.

5.7. à promouvoir et à développer le recours aux mécanismes quasi judiciaires et aux modes alternatifs de résolution de conflits.

6. L'Assemblée invite les Etats membres à intensifier leurs efforts pour lever les obstacles juridiques, sociaux, économiques et culturels à l'accès des femmes à la justice et, à cette fin:

6.1. à signer et/ou à ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210), s'ils ne l'ont pas déjà fait;

6.2. à mener une analyse approfondie de l'incidence du genre sur l'accès à la justice, en particulier en recueillant des données ventilées par genre, et à adopter des politiques sensibles au genre qui tiennent compte des obstacles particuliers auxquels se heurtent les femmes en ce qui concerne l'accès à la justice.

7. En ce qui concerne les catégories de personnes particulièrement exposées à la discrimination et pour veiller à ce que toutes les personnes bénéficient pleinement de l'accès à la justice sur un pied d'égalité, l'Assemblée invite les Etats membres:

7.1. à mener des études à l'échelon national pour évaluer l'ampleur des obstacles auxquels se heurtent ces catégories de personnes et à mettre en œuvre des mesures spécialement adaptées pour lever ces obstacles;

7.2. à dispenser à la police et aux professionnels du droit, notamment aux avocats et aux juges, une formation spécifique sur les questions de discrimination;

7.3. à intensifier leurs efforts pour lutter contre la discrimination à laquelle se heurtent ces catégories de personnes dans l'exercice de leurs droits et, à cet effet:

7.3.1. à adopter des lois ou à modifier la législation existante pour introduire des dispositions sur la discrimination multiple dans le cadre juridique en vigueur de lutte contre la discrimination;

7.3.2. à mettre en place des organismes nationaux de promotion de l'égalité et à soutenir leur travail;

7.3.3. à lever les obstacles qui entravent l'accès à la justice des personnes ayant un handicap intellectuel, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

B. Exposé des motifs, par M. Badea, rapporteur

1. Introduction

1. L'accès à la justice est une large notion qui renvoie à l'ensemble des mesures visant à améliorer l'accès aux tribunaux, à la représentation juridique et aux modes alternatifs de résolution des conflits, ainsi que l'accès aux instances de promotion de l'égalité et aux institutions de médiation et l'action de ces dernières, qui ont pour mission de combler l'écart entre la législation et la jouissance concrète des droits. L'accès à la justice implique mais dépasse largement le droit à un recours effectif, le droit d'accès aux tribunaux sur un pied d'égalité, le droit à un procès équitable ou le droit à une aide judiciaire octroyée aux justiciables qui ne disposent pas de ressources suffisantes[3]. Il ne renvoie pas seulement au stade initial de l'engagement d'une action en justice pour obtenir réparation de la violation d'un droit, mais à l'ensemble de la procédure.

2. Bien que l'accès à la justice soit l'un des aspects inhérents à l'Etat de droit, il est trop souvent un luxe dans l'Europe d'aujourd'hui. Un nombre considérable d'éléments qui confirment que certains groupes, parmi lesquels les femmes, les membres de minorités nationales, les personnes LGBT (lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres), les personnes handicapées et les migrants, se heurtent à des obstacles dans leur accès à la justice ont été collectés par des instances internationales et nationales dignes de foi. Cette situation est particulièrement inquiétante, puisque ces mêmes groupes risquent aussi d'être plus souvent la cible d'une discrimination directe ou indirecte et parfois victimes de la criminalité.

3. Les mesures d'austérité renforcent le défi que représente l'accès à la justice en fragilisant davantage encore la situation des personnes qui appartiennent aux groupes susmentionnés mais également en restreignant de manière générale l'accès à la justice selon des critères de revenus: c'est particulièrement le cas dans les pays où les frais de dépôt de plainte ou de justice augmentent et dans ceux où les régimes d'aide judiciaire sont révisés à la baisse à l'occasion des examens des dépenses.

4. L'accès à la justice figure au cœur des travaux de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, car sans lui, la législation et les politiques relatives à la promotion de l'égalité et à la lutte contre la discrimination ne peuvent se concrétiser, en dépit des meilleures intentions du législateur et des décideurs qui les ont mises en place. Il n'est donc guère surprenant que le présent rapport s'inspire de plusieurs activités de la commission, y compris de celles qui visent des groupes particuliers comme le récent rapport sur l'égalité et «L'insertion des personnes handicapées» de M^{me} Carmen Quintanilla (Espagne, PPE/DC)[4].

5. Si certains groupes de personnes rencontrent davantage de difficultés que d'autres dans leur accès à la justice, la plupart des obstacles auxquels ils se heurtent leur sont communes. En effet, les conditions d'accès à la justice sont trop souvent entravées par des problèmes d'ordre juridique et d'ordre pratique, qu'il est nécessaire d'identifier et de résoudre pour garantir à tous un égal accès à la justice.

2. Conditions d'accès à la justice et obstacles associés

2.1. La notion d'accès à la justice

6. «L'accès à la justice» est davantage une formule descriptive qu'un concept juridique. La Convention européenne des droits de l'homme (STE n^{o} 5, «la Convention») se rapporte au droit à un procès équitable (article 6) et au droit à un recours effectif (article 13). Tous les autres principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme en font de même, y compris la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La notion d'accès à la justice est évoquée dans plusieurs passages de l'Observation générale n^{o} 32 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, qui traite du droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice et du droit à un procès équitable.

---

3. Pour de plus amples informations sur le champ d'application de ces droits et les normes internationales applicables aux procédures pénales, voir Amnesty International, Fair Trial Manual, Second Edition, 2014, en particulier le chapitre 1 «Right to equality before the law and courts» (le droit à l'égalité devant la loi et les tribunaux), p. 103, le chapitre 13 «Right to a fair hearing» (le droit d'être entendu équitablement), p. 118, et le chapitre 3 «Right to legal counsel before trial» (le droit de faire appel à un avocat avant le procès), p. 43 (les numéros de page correspondent à la version anglaise).
4. Doc. 13650, 12 décembre 2014.

7. Le premier instrument international contraignant à mentionner expressément l'accès à la justice est le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne: l'article 67.4 précise que «l'Union facilite l'accès à la justice, notamment par le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires en matière civile».

8. Selon l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)[5], cette notion comporte les éléments suivants:

– le droit à un recours effectif;

– le droit à être entendu de manière équitable dans un délai raisonnable par une instance indépendante et impartiale, déjà établie par la loi;

– le droit d'être conseillé, défendu et représenté;

– le droit, pour les personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes, de bénéficier d'une aide judiciaire.

9. De plus, l'accès à la justice doit être considéré d'une manière plus large que la simple approche procédurale, en mettant davantage l'accent sur la garantie que les résultats de l'examen judiciaire sont eux-mêmes «justes et équitables».

10. Il importe de souligner que la notion d'accès à la justice ne se limite pas aux organes judiciaires, mais englobe aussi d'autres mécanismes de règlement des litiges, tels que les procédures quasi judiciaires qui peuvent être engagées devant des organismes de promotion de l'égalité, des institutions nationales des droits de l'homme ou des institutions de médiation. Ainsi que l'a précisé la Cour européenne des droits de l'homme, la validité de ces mécanismes doit être reconnue, sous réserve que leurs décisions puissent, en dernier ressort, être contrôlées par un organe judiciaire et qu'elles satisfassent à l'exigence générale d'équité[6].

11. Nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe prévoient la possibilité, pour les particuliers, d'engager une procédure non judiciaire afin d'obtenir réparation dans certaines catégories d'affaires touchant au droit de la famille, aux litiges commerciaux ou à des questions pénales s'agissant des procédures d'indemnisation des victimes. Les procédures non judiciaires constituent souvent pour les victimes une solution plus rapide et moins chère, qui mériterait d'être étudiée de manière plus approfondie par les Etats membres. A cet égard, il est intéressant de noter que 18 Etats membres du Conseil de l'Europe accordent une aide judiciaire en dehors des procédures judiciaires – par exemple dans le cadre des modes alternatifs de résolution des conflits ou des procédures de nature transactionnelle – dans le but de réduire le volume d'affaires et de faciliter l'accès au droit[7]. Par exemple, la Lituanie apporte une aide judiciaire qui comprend les conseils relatifs au règlement hors tribunal des différends, les actions en vue du règlement à l'amiable des litiges et la rédaction d'un accord de règlement[8]. De mon point de vue, il s'agit d'une bonne pratique qui devrait être appliquée par d'autres Etats membres.

12. Cela étant, j'aimerais rappeler que l'article 48.1 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210) interdit les modes alternatifs de résolution des conflits et les condamnations obligatoires en ce qui concerne toutes les formes de violence visées par le champ d'application de ladite convention. Cette disposition vise à prendre en compte les effets préjudiciables que peuvent avoir ces modes alternatifs dans de tels cas, tout particulièrement lorsqu'ils sont obligatoires et qu'ils se substituent aux procédures juridictionnelles contradictoires. Comme le souligne le rapport explicatif à la convention, les victimes de ces violences ne peuvent jamais recourir aux processus de règlement extrajudiciaire des différends sur un pied d'égalité avec l'auteur de l'infraction. Il incombe donc à l'Etat de leur permettre de réclamer justice en engageant une procédure juridictionnelle contradictoire dirigée par un juge impartial sur la base du droit national en vigueur.

13. J'estime que la mise en place d'organismes indépendants de promotion de l'égalité chargés d'apporter une assistance et des informations aux victimes de discrimination, en particulier en ce qui concerne leur accès à la justice ainsi que le suivi et le signalement des problèmes de discrimination, est une bonne pratique qui a des répercussions positives sur l'accès à la justice. En France, le Défenseur des droits, autorité administrative indépendante, soutient les victimes de discrimination pour qu'elles bénéficient d'un réel accès à la justice, et ce en leur apportant une aide judiciaire et en les aidant à réunir des éléments de preuve d'actes

---

5. FRA, L'accès à la justice en Europe, Présentation des défis à relever et des opportunités à saisir, 2011.
6. *Peck c. Royaume-Uni*, Requête n° 44647/98, arrêt du 28 janvier 2003.
7. Etudes de la CEPEJ n° 20, «Systèmes judiciaires européens, efficacité et qualité de la justice», Edition 2014 (données 2012). Voir en particulier p. 73 et p. 498-500.
8. FRA, L'accès à la justice en Europe, Présentation des défis à relever et des opportunités à saisir, 2011, p. 58.

discriminatoires. Cette institution peut aussi fournir des services de médiation liés aux relations avec l'administration ou avec la police, et joue un rôle important de sensibilisation et d'information en ce qui concerne la lutte contre la discrimination, à telle enseigne qu'il est de plus en plus fait appel à elle[9].

14. Chaque élément constitutif de l'accès à la justice, en tant que notion générale, fait face à plusieurs obstacles qui empêchent l'égal accès à la justice. Pour certaines catégories de personnes, ces obstacles – qu'ils soient sociétaux, sociaux ou juridiques – sont plus difficiles à surmonter. Il est donc nécessaire de faire mieux connaître les différents types d'obstacles à l'accès à la justice et de recommander des méthodes pour y faire face.

2.2. Connaissance des droits et procédures: l'accès à l'information

15. Une large diffusion des informations sur les droits et sur les procédures est essentielle pour permettre un accès effectif à la justice. De fait, les groupes qui sont les plus susceptibles de subir des discriminations sont également ceux qui risquent de méconnaître leurs droits et les voies de recours existantes. Il est donc nécessaire de donner à ces groupes les moyens d'agir en leur apportant des informations.

16. Dans un rapport publié en 2012, l'Agence des droits fondamentaux indique que l'absence ou l'inadéquation des informations sur l'entité où porter plainte et sur les démarches ultérieures ainsi que la complexité et la nature technique du langage utilisé figurent parmi les obstacles les plus importants de l'accès à l'information[10]. Il est également intéressant de noter que la FRA a constaté que des informations ciblées concernant les dispositions juridiques liées à des cas concrets sont plus efficaces que des connaissances générales diffusées plus largement.

17. Quoi qu'il en soit, le fait de savoir où porter plainte n'est que la première étape avant que l'affaire ne soit portée devant les tribunaux. Une répartition géographique insuffisante ou inégale des institutions judiciaires peut compromettre l'accès matériel à ces institutions, en particulier pour les personnes qui vivent dans des endroits reculés ou en milieu rural et pour les personnes handicapées. A cet égard, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) note une tendance générale de la plupart des Etats membres à réformer la carte judiciaire s'accompagnant d'une réduction du nombre de tribunaux. Les conséquences de ces réformes peuvent être compensées par le développement de la justice en ligne, qui apparaît être une nette tendance en Europe. La CEPEJ souligne également que, dans l'ensemble, l'information aux usagers des services judiciaires dans les Etats membres se développe, en particulier grâce à l'utilisation d'internet comme un outil central de communication et à la création de sites internet officiels consacrés à la diffusion d'informations juridiques. Ces mesures résultent en général en un accès facilité à l'information[11]. Cependant, cette évolution pourrait se faire au détriment des personnes qui n'ont pas accès à l'internet (par exemple, les personnes sans abri et les personnes vivant dans la pauvreté).

18. Comme le souligne la CEPEJ, il ne se dégage pas de tendance nette vers une augmentation des mécanismes spécifiques d'information. Lorsqu'ils existent, ces mécanismes s'appliquent essentiellement aux victimes de viol et de violence domestique. Il est cependant essentiel, pour améliorer l'accès à la justice, de faire connaître les droits et les procédures à chaque groupe de population vulnérable. A cet égard, la mise en œuvre de stratégies de communication visant des groupes particuliers en vue de promouvoir la connaissance des droits et des procédures pertinentes par le biais de campagnes et de programmes – conçus selon de multiples formats et évitant le jargon technique – contribuerait à sensibiliser les catégories de personnes particulièrement vulnérables. Notamment, le recours à des organisations communautaires, qui ont une connaissance approfondie de la manière d'atteindre les groupes cibles dont elles s'occupent, pourrait être un moyen efficace de répondre aux besoins de ces personnes, qui trouveraient ainsi les informations nécessaires directement au sein de leur communauté.

19. Les migrants, les réfugiés et les apatrides sont susceptibles de rencontrer des difficultés liées à leur connaissance limitée de la langue du pays d'accueil. Ce constat vaut également, dans une certaine mesure, pour les personnes appartenant à des minorités linguistiques. A cet égard, la création de services d'information multilingues aurait des effets positifs sur la diffusion des connaissances juridiques. Une solution consisterait à mettre en place des centres d'information spéciaux ou à travailler en collaboration avec des organisations non gouvernementales (ONG) spécialisées dans l'assistance aux migrants, aux réfugiés et aux apatrides dans leurs démarches auprès des institutions pour ce qui concerne la diffusion des informations sur

9. Le rapport annuel 2014 fait état d'une augmentation de 23,46 % du nombre de réclamations déposées près le défenseur des droits entre 2013 et 2014.
10. FRA, Accès à la justice en cas de discrimination dans l'UE, Vers une plus grande égalité, 2012, p. 57.
11. Etudes de la CEPEJ n° 20, *op. cit.,* p. 497-498.

le système judiciaire. En Belgique, le Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et la discrimination garantit l'accessibilité aux informations qu'il fournit en les présentant dans plusieurs langues, y compris en langue des signes et en braille[12].

20. Plus généralement, il importe de noter que les médias jouent un rôle particulièrement utile dans la diffusion de l'information. La FRA souligne qu'un sixième des requérants interrogés au cours de son étude avaient acquis leurs connaissances sur leurs droits et sur les procédures judiciaires appropriées dans les médias. J'aimerais souligner que la coopération entre les pouvoirs publics et les médias peut donc largement contribuer à la diffusion d'informations juridiques dans la population. A cet égard, le recours à des intermédiaires, comme les ONG spécialisées dans les problèmes que rencontrent certains groupes, par exemple les personnes LGBT, les femmes ou les réfugiés, peut aussi améliorer de façon significative la diffusion d'informations concernant les droits de certaines catégories de personnes.

2.3. Aide judiciaire

21. Il est particulièrement important que soit assurée l'aide judiciaire en tant que garantie fondamentale de l'accès à la justice. La mise en place des systèmes d'aide judiciaire vise à lever les obstacles financiers auxquels se heurtent les personnes qui n'ont pas suffisamment de ressources pour intenter une action en justice.

22. L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit le droit à un procès équitable dans les procédures civiles et pénales. Ce droit inclut le droit à l'aide judiciaire pour toute personne visée par une accusation pénale, ainsi que le prévoit expressément l'article 6.3.*c* de la Convention, et, conformément à la jurisprudence de la Cour, le droit à l'aide judiciaire en matière civile dans certaines circonstances[13]. La Cour a constamment affirmé que le droit à une aide judiciaire gratuite en matière civile, comprenant des conseils juridiques et la représentation en justice, intervient uniquement lorsqu'une partie ne dispose pas de ressources suffisantes et qu'une assistance juridique est indispensable pour garantir effectivement l'égalité des armes[14].

23. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a encouragé à maintes reprises les Etats membres à mettre en place des systèmes d'aide judiciaire, notamment dans sa Résolution (76) 5 concernant l'assistance judiciaire en matière civile, commerciale et administrative, dans sa Résolution (78) 8 sur l'assistance judiciaire et la consultation juridique, et dans sa Recommandation n° R (93) 1 relative à l'accès effectif au droit et à la justice des personnes en situation de grande pauvreté. Le Conseil de l'Europe a aussi adopté l'Accord européen sur la transmission des demandes d'assistance judiciaire (STE n° 92), qui établit une procédure permettant à toute personne qui a sa résidence habituelle sur le territoire d'une des Parties contractantes et qui désire demander l'assistance judiciaire sur le territoire d'une autre Partie de présenter sa demande dans l'Etat de sa résidence habituelle. A ce jour, 31 Etats membres ont ratifié cet accord. Il serait souhaitable d'encourager de nouvelles ratifications.

24. Deux formes d'aide judiciaire existent:

– l'exonération ou la prise en charge de la totalité ou d'une partie des frais de justice;

– l'assistance d'un avocat qui conseille la personne concernée et la représente en justice, soit à titre gratuit, soit à un tarif subventionné.

25. Au cours de l'audition organisée le 27 janvier 2015 par la commission sur l'égalité et la non-discrimination, M. Stéphane Leyenberger, secrétaire de la CEPEJ, a indiqué que tous les Etats membres du Conseil de l'Europe disposaient de mécanismes d'aide judiciaire en matière civile et en matière pénale mais a souligné que deux Etats membres seulement, la France et le Luxembourg, accordaient un accès gratuit à tous les tribunaux et pour toutes les affaires.

26. Les systèmes d'aide judiciaire varient considérablement selon les Etats membres du Conseil de l'Europe[15]. Dans de nombreux pays d'Europe centrale et orientale et en Italie, l'utilisation de l'aide judiciaire est prédominante en matière pénale; on observe un équilibre entre l'aide judiciaire en matière pénale et l'aide judiciaire en matière civile dans le nord de l'Europe (Albanie, Angleterre et Pays de Galles, Islande, Danemark, Norvège) alors que l'aide judiciaire est utilisée surtout en matière civile dans d'autres Etats membres (Allemagne, France, Pays-Bas, Suisse). Par ailleurs, la plupart des Etats membres fournissent aux

12. FRA, Accès à la justice en cas de discrimination dans l'UE, Vers une plus grande égalité, 2012, p. 59.
13. Open Society Justice Initiative, European Court of Human Rights Jurisprudence on the Right to Legal Aid, 2007.
14. *Airey c. Irlande*, Requête n° 6289/73, arrêt du 9 octobre 1979.
15. Etudes de la CEPEJ n° 20, *op. cit.*, p. 73.

individus les deux formes d'aide judiciaire. La CEPEJ souligne en outre que l'aide judiciaire se généralise et s'étend: 26 Etats membres ont augmenté leur budget consacré à l'aide judiciaire et seuls 8 Etats l'ont diminué, dans le cadre de réductions budgétaires générales (notamment Angleterre et Pays de Galles, l'Espagne, les Pays-Bas)[16].

27. Les critères d'éligibilité incluent normalement une condition de ressources. Dans certains cas, et seulement dans les affaires non pénales, le bien-fondé de l'action en justice et son issue probable sont également évalués. En règle générale, l'aide judiciaire est accordée en fonction des ressources financières de l'intéressé. Dans certains pays, certaines catégories de personnes sont éligibles à l'aide judiciaire sans examen préalable de leur situation (Bosnie-Herzégovine, Croatie, Espagne, Lettonie, Monaco, Monténégro, Turquie), tandis que d'autres Etats ont mis en place des cadres d'éligibilité très complets, qui définissent les seuils de revenus ainsi que les catégories de bénéficiaires (Angleterre et Pays de Galles, Ecosse, Hongrie, Lituanie).

28. Afin de garantir l'accès à un recours effectif, les critères à remplir de manière à ce que certaines catégories de personnes, en particulier celles qui disposent de faibles revenus, aient accès à une aide adéquate doivent être définis. Dans le contexte de la crise économique actuelle, il serait souhaitable que les Etats évaluent l'impact de leurs critères et, au besoin, les assouplissent.

29. La question de l'aide judiciaire a fait l'objet d'une vaste polémique au Royaume-Uni, qui est celui dont les dépenses sont les plus élevées en la matière parmi les Etats membres du Conseil de l'Europe. Les premiers rapports sur la mise en œuvre de la loi de 2012 sur l'aide judiciaire, la détermination des peines et la sanction des auteurs d'infractions (*Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act of 2012*) montrent que, sous l'effet de la réforme, des catégories entières du droit ont été exclues du champ d'application de l'aide judiciaire, notamment les affaires familiales pour lesquelles il n'existe pas de preuve de violence domestique, le mariage forcé ou l'enlèvement d'enfant. Ceci a eu des répercussions majeures sur certaines catégories de la population, en particulier les victimes d'abus, qui rencontrent souvent des difficultés pour fournir les éléments requis afin de bénéficier d'une aide judiciaire, conduisant de nombreuses victimes à se représenter elles-mêmes ou à abandonner purement et simplement leurs droits d'accès à la justice. Je tiens à souligner que la volonté d'apporter une aide judiciaire de qualité aux personnes qui en ont besoin et la volonté de limiter les coûts de la justice sont toutes deux légitimes. Pourtant, le premier objectif, qui correspond à une obligation internationale en matière de droits de l'homme, devrait indéniablement l'emporter sur le second. Il convient donc de veiller à ce que la mise en œuvre de la réforme ne fragilise pas le principe d'égalité devant la loi et préserve l'égal accès à la justice.

30. Je souhaiterais mentionner qu'en décembre 2012, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté les Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale[17]. Ces documents vont, à plusieurs égards, au-delà des normes régionales ou internationales en vigueur. Ils contiennent des critères d'éligibilité plus généreux étant donné qu'ils encouragent les Etats à accorder l'assistance juridique indépendamment des moyens de l'intéressé si l'affaire est particulièrement urgente ou complexe ou si la peine encourue est très lourde. Ces dispositions reconnaissent en outre aux assistants juridiques la qualité de prestataires d'assistance juridique et s'intéressent aux besoins et aux droits des victimes et des témoins dans le cadre des procédures pénales. De plus, elles demandent aux Etats de «prendre en considération la situation des femmes dans l'ensemble des politiques, lois, procédures, programmes et pratiques liés à l'assistance juridique pour garantir l'égalité des sexes et l'équité d'accès à la justice». J'encourage les Etats membres du Conseil de l'Europe à respecter ces Principes et lignes directrices.

2.4. Qualité pour agir

31. Un autre élément d'importance en matière d'accès à la justice est la qualité pour agir *(locus standi)*, c'est-à-dire la question de savoir qui est habilité à engager une procédure devant une juridiction ou devant un organe non judiciaire. Il existe diverses situations: selon la conception la plus restrictive, une procédure ne peut être engagée que par les personnes ayant subi un préjudice ou par leurs représentants directs; selon la conception la plus généreuse, ce droit est aussi reconnu aux tiers n'ayant aucun lien avec la personne qui a subi le préjudice, car l'enjeu est d'intérêt public. Entre ces deux extrêmes, il y a des situations dans lesquelles certains tiers ayant un intérêt pour une question juridique particulière peuvent intenter des actions portant sur des violations du droit dans leur domaine de compétence.

16. *Ibid*., p. 497.
17. E/CN.15/2012/L.14/Rev.1, 25 avril 2012.

32. La Convention européenne des droits de l'homme ne reconnaît la qualité pour introduire une requête qu'à ceux ayant la qualité de victime. L'article 34 dispose que: «La Cour peut être saisie d'une requête par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses Protocoles.»

33. La Cour fait aussi la distinction entre les victimes directes (celles qui sont directement affectées par une violation), les victimes indirectes (celles qui sont affectées par la violation alléguée de manière indirecte, telles que des personnes ayant un lien de parenté avec la victime) et les victimes potentielles (celles qui peuvent être affectées par la violation alléguée, telles que des groupes de personnes risquant d'être affectés directement par certaines dispositions juridiques)[18].

34. L'interprétation par la Cour de la qualité de victime a été critiquée comme étant trop stricte, notamment en ce qui concerne les personnes handicapées intellectuelles, qui, dans la plupart des Etats membres, sont privées de la capacité juridique[19]. A cet égard, la Cour a reconnu que la privation de la capacité juridique, même partielle, avait de graves conséquences sur l'accès aux tribunaux[20]. L'Assemblée parlementaire, dans sa Résolution 1642 (2009) sur l'accès aux droits des personnes handicapées, et pleine et active participation de celles-ci dans la société et sa Résolution 2039 (2015) «Egalité et insertion des personnes handicapées», invite les Etats membres à garantir que les personnes handicapées disposent de la capacité juridique et l'exercent au même titre que les autres membres de la société.

35. Une affaire très importante ayant trait à cette question a récemment été examinée par la Grande Chambre de la Cour. Elle concerne le décès d'un jeune homme d'origine rom, Valentin Câmpeanu, atteint du VIH et d'un handicap mental sévère, décédé dans un hôpital psychiatrique après avoir passé toute sa vie dans des institutions en Roumanie. Le Centre de ressources juridiques – une ONG – a introduit devant la Cour une requête contre la Roumanie[21]. L'organisation requérante a plaidé que la Cour devait faire preuve de plus de souplesse dans l'interprétation de ses règles, en autorisant les organisations non gouvernementales, dans certaines circonstances, à introduire une requête au nom de victimes handicapées, même en l'absence d'autorisation spécifique. La Cour a jugé qu'eu égard aux circonstances exceptionnelles de l'espèce et à la gravité des allégations formulées, elle était disposée à reconnaître à l'ONG la faculté d'agir en qualité de représentant de M. Câmpeanu, bien que l'organisation ne soit pas elle-même une victime, même indirecte, des violations alléguées de la Convention. La Cour a en outre souligné que la maladie mentale ne saurait justifier une atteinte à l'essence même du droit à un contrôle juridictionnel.

36. De mon point de vue, cet arrêt est une première étape vers une plus grande souplesse des règles concernant la qualité d'introduire une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour»). Cela étant, la décision prise par la Cour dans le cadre de cette affaire est expressément liée aux circonstances particulières de l'espèce. Je suis convaincu que ces règles devraient globalement être assouplies pour garantir une protection effective des droits de l'homme aux personnes qui se heurtent à des obstacles insurmontables lorsqu'elles cherchent à obtenir réparation. Je propose donc que cette question soit abordée dans le cadre des échanges de vues actuels sur la réforme de la Cour et qu'elle fasse l'objet d'une attention particulière.

37. Cela étant, il convient de noter que la Cour a fait preuve d'une grande souplesse en ce qui concerne la qualité d'agir des personnes handicapées intellectuelles, en permettant aux personnes handicapées privées de leur capacité juridique en vertu du droit national, même contre la volonté de leur tuteur, de déposer valablement une requête[22], et en les exonérant de l'exigence d'épuisement des voies de recours internes avant de déposer leur requête lorsqu'elles n'ont pas été en mesure de le faire parce que privées de leur capacité juridique[23]. Par ailleurs, la Cour a utilisé l'article 39 de son règlement pour demander aux Etats de prendre des mesures provisoires dans les affaires introduites par des personnes handicapées demandant la levée des obstacles qui portent atteinte à leur droit d'accès à la justice[24].

---

18. Cour européenne des droits de l'homme, Guide pratique sur la recevabilité.
19. www.interights.org/userfiles/Cojocariu_Offprint_SM_Handicapping_Rules.pdf.
20. *Stanev c. Bulgarie*, Requête n° 36760/06, arrêt du 17 janvier 2012.
21. *Centre de ressources juridiques au nom de Valentin Câmpeanu c. Roumanie*, Requête n° 47848/08, arrêt du 17 juillet 2014.
22. *Zehentner c. Autriche*, Requête n° 20082/02, arrêt du 16 juillet 2009.
23. *X. c. Croatie*, Requête n° 11233/04, arrêt du 17 juillet 2008.
24. Constantin Cojocariu, «Handicapping Rules: the Overly Restrictive Application of Admissibility Criteria by the European Court of Human Rights to Complaints Concerning Disabled People», *E.H.R.L.R.*, numéro 6, 2011, p. 686-700.

38. Contrairement à la Cour européenne des droits de l'homme, le Comité européen des Droits sociaux (CEDS) peut être saisi par des tiers qui ne sont pas directement victimes de la violation d'un droit inscrit dans la Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163). En devenant Parties au Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives (STE n° 158), les Etats autorisent les organisations internationales et nationales d'employeurs, les syndicats et les organisations internationales non gouvernementales dotées du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe à déposer des réclamations les mettant en cause[25]. Les Etats peuvent également autoriser des organisations non gouvernementales nationales à adresser des réclamations. A ce jour, 113 réclamations collectives ont été présentées. Il a été signalé qu'«[é]tant donné la nature collective de ce mécanisme, les infractions qui font l'objet des plaintes présentent souvent un caractère systématique et non individuel[26]».

39. Les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient examiner la possibilité d'accepter ce système de réclamations collectives en devenant parties au Protocole additionnel de 1995 ou en acceptant l'article D de la Charte sociale européenne (révisée). En outre, des efforts supplémentaires devraient être fournis pour que les organisations de défense et de promotion des droits des groupes plus exposés à la discrimination connaissent mieux le système de réclamations collectives et la procédure à suivre pour figurer sur la liste des organisations habilitées à déposer une réclamation.

40. Au niveau national, la situation varie beaucoup selon les Etats membres du Conseil de l'Europe[27]. Dans la majorité d'entre eux, les organisations non gouvernementales ou les syndicats peuvent saisir la justice avec l'accord de la victime. Dans quelques pays, par exemple la Bulgarie, la Hongrie, l'Italie et la République slovaque, elles peuvent le faire sans l'accord de la victime, mais seulement dans des circonstances particulières, notamment dans le cadre d'«actions de groupe», qui permettent à un ou plusieurs plaignants d'intenter une action contre le même défendeur au nom d'un groupe plus large.

41. Dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, les organismes de promotion de l'égalité sont habilités à représenter des particuliers qui introduisent un recours devant les tribunaux ou même à intenter des actions en leur nom propre. Il s'agit à mon avis d'une mesure qui contribue utilement à améliorer l'accès à la justice, étant donné que les organismes de promotion de l'égalité sont les mieux placés pour intenter des actions dans des affaires concernant des discriminations largement répandues, des questions d'intérêt public ou des situations dans lesquelles les victimes ne sont pas clairement identifiables[28]. Cette procédure pourrait aussi contribuer à la formation de l'opinion publique et, en définitive, influer sur le processus législatif.

2.5. Le non-signalement des incidents

42. De nombreux rapports montrent que les incidents non signalés sont très répandus. L'Agence des droits fondamentaux a constaté que les personnes appartenant à des minorités ne signalaient pas à la police entre 57 % et 74 % des incidents d'agression ou de menaces, même s'ils les considéraient comme des incidents graves[29]. Parmi les personnes interrogées qui, au cours de l'année écoulée, avaient eu le sentiment d'être personnellement discriminées en raison de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre, à peine une sur 10 avait signalé aux autorités l'incident de discrimination le plus récent dont elle avait été victime.

43. Plusieurs éléments contribuent au non-signalement des incidents. Le manque de confiance à l'égard des autorités est un facteur commun. Un récent rapport d'Amnesty International[30] sur les crimes de haine en Bulgarie montre que 43 % des crimes de cette nature commis en 2010 n'ont pas été signalés à la police. Ce rapport fait ressortir que le manque de confiance à l'égard des autorités et la peur d'une nouvelle victimisation, y compris la crainte d'abus par la police, sont les principales raisons de l'insuffisance de signalement des incidents et sont ressentis par divers groupes (Roms, personnes LGBT, réfugiés ou migrants). Cette question a été examinée en profondeur par M. David Davies dans son rapport sur «La lutte contre le racisme dans la police»[31]. Parmi les recommandations formulées par le rapporteur et avalisées par l'Assemblée dans sa Résolution 1968 (2014) – auxquelles je souscris pleinement –, j'aimerais souligner

25. A ce jour, la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la République tchèque, la Slovénie et la Suède ont accepté le système des réclamations collectives. On trouvera la liste des organisations habilitées à déposer une réclamation à l'adresse suivante: www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/OrganisationsEntitled/OrgEntitled_fr.asp.
26. FRA, L'accès à la justice en Europe: présentation des défis à relever et des opportunités à saisir, 2011, p. 38.
27. *Ibid*., p. 43.
28. Equinet, Influencing the law through legal proceedings. The powers and practices of equality bodies, 2010.
29. FRA, EU-MIDIS – Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination, Rapport sur les principaux résultats, 2009, p. 269.
30. Amnesty International, Missing the point: Lack of adequate investigation of hate crimes in Bulgaria, février 2015.
31. Doc. 13384, 10 janvier 2014.

l'importance des dispositifs de recours indépendants et des formations adéquates dispensées à la police ainsi que la nécessité de sanctionner effectivement les fonctionnaires de police responsables de comportements racistes ou intolérants. De plus, le rapport d'Amnesty International souligne que l'absence de réaction appropriée de la part de l'Etat, notamment le fait de ne pas mener d'enquête après que l'infraction a été signalée, pourrait aussi avoir un effet dissuasif sur le signalement. En effet, pourquoi les victimes signaleraient-elles une infraction à la police tout en sachant que leur dossier ne sera pas traité avec la diligence requise? A cet égard, il est absolument essentiel que les Etats membres veillent à ce que chaque signalement d'infraction fasse l'objet d'une enquête approfondie.

44. Le manque de connaissances juridiques est un autre facteur commun. Il est essentiel que les victimes aient un accès effectif aux mécanismes de la justice et qu'on leur fournisse des informations sur les prestations de conseil et l'aide judiciaire. Dans une enquête de la FRA consacrée aux personnes LGBT, 30 % des personnes interrogées déclarent qu'elles n'ont pas signalé le dernier acte de discrimination dont elles ont été victimes parce qu'elles ne savaient pas comment ni auprès de qui porter plainte[32]. Ce chiffre fait écho aux constatations de l'étude de la FRA consacrée à la violence à l'égard des femmes au sein de l'Union européenne[33]: 36 % des personnes interrogées n'ont pas connaissance de la législation ou des initiatives qui visent à prévenir la violence à l'égard des femmes, tandis que 28 % ignorent l'existence de la législation ou des initiatives destinées à les protéger contre cette violence. Il est donc indispensable de poursuivre les activités de sensibilisation de l'opinion publique. Le cas de l'Espagne montre que le renforcement de la visibilité peut contribuer à améliorer la justice. On peut ainsi souligner l'exemple du premier procureur chargé des crimes de haine et de discrimination, fonction instituée en 2009 dans la province de Barcelone. Depuis son entrée en fonction, le nouveau procureur, M. Miguel Angel Aguilar, a participé à de nombreux événements et a fait connaître ses fonctions au grand public. Le nombre d'affaires dont il a été saisi est ainsi passé d'une poignée à 226 en l'espace de trois ans. Suivant cet exemple, depuis 2013, chaque province espagnole dispose d'un procureur spécialisé en la matière.

45. La crainte d'encourir des dépenses est également un facteur dissuasif. C'est tout particulièrement le cas dans les pays qui, comme la Grèce, exigent le versement de frais de procédure pour le signalement d'une infraction mineure, même lorsque celle-ci est motivée par la haine. Ce problème peut se poser de façon plus générale, étant donné que la plupart des Etats membres imposent à la partie perdante le paiement des dépens de la partie adverse, dans la perspective d'écarter les actions en justice dépourvues de fondement. Toutefois, comme l'a précisé le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, «l'imposition de frais aux parties à un procès qui empêcherait de fait leur accès à la justice pourrait poser problème au regard de l'article 14» du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (égalité devant les tribunaux)[34]. La Cour européenne des droits de l'homme a par ailleurs conclu que le fait de demander des frais de justice avant l'engagement d'une procédure pouvait être contraire au droit à un recours effectif[35].

46. Les migrants en situation irrégulière s'abstiennent de signaler à la police les infractions et les actes de discrimination dont ils sont victimes, par crainte d'être renvoyés dans leur pays d'origine. J'aimerais souligner que la jouissance de certains droits fondamentaux ne dépend pas du statut juridique de l'intéressé. A cet égard, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a recommandé sans ambiguïté de ne pas expulser les migrants en situation irrégulière qui coopèrent à une procédure judiciaire. Une directive de l'Union européenne établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité[36]précise qu'elle ne porte pas sur les conditions de séjour des victimes de la criminalité sur le territoire des Etats membres et que ces derniers devraient prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que les droits énoncés dans ladite directive ne soient pas subordonnés au statut de résident de la victime sur leur territoire. Il est par ailleurs intéressant de rappeler que la Cour constitutionnelle espagnole a conclu que même les ressortissants étrangers qui ne résident pas légalement en Espagne étaient habilités à bénéficier d'une aide judiciaire ou d'une représentation par un avocat commis d'office dans l'ensemble des procédures auxquelles ils sont parties, et pas seulement dans les procédures relatives à leur demande d'asile ou à leur expulsion[37].

---

32. FRA, Enquête LGBT dans l'UE, Enquête sur les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres dans l'Union européenne, Les résultats en bref, mai 2013, p. 21.
33. FRA, Violence à l'égard des femmes: une enquête à l'échelle de l'UE, 2014.
34. Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale n° 32.
35. *Scordino c. Italie*, Requête n° 36813/97, arrêt du 29 mars 2006.
36. Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité.
37. Plénière de la Cour constitutionnelle, STC 95/2003, appel n° 1555/96, 22 mai 2003.

47. La lenteur des procédures ou l'incertitude quant à leur durée peuvent avoir un effet dissuasif sur le signalement des infractions. D'après la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le droit à un procès équitable consacré à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme englobe le droit à être entendu dans un délai raisonnable. La Cour relève que «[l]a Convention astreint les Etats contractants à organiser leurs juridictions de manière à leur permettre de répondre aux exigences de l'article 6 § 1, notamment quant au "délai raisonnable"[38]». Les Etats membres devraient faire en sorte que les infractions soient plus souvent signalées en garantissant que les victimes peuvent envisager un règlement de leur plainte, par exemple en instaurant des mécanismes permettant de traiter des affaires spécifiques, notamment les affaires de discrimination, d'une manière rapide et efficace et dans le respect des garanties juridiques. A cet égard, il est intéressant de souligner que la Belgique a mis en place des procédures d'injonction qui «peuvent permettre un prononcé rapide du tribunal sur la violation ou non de l'interdiction de discrimination, suivi d'un ordre de mettre fin à la pratique en question[39].»

3. Garantir à tous l'accès à la justice

48. Garantir à tous l'accès à la justice suppose la prise en compte des difficultés particulières rencontrées par les différents groupes de population. Reconnaître que certains groupes de la société sont particulièrement défavorisés est un premier pas capital vers l'instauration de l'accès à la justice pour ces personnes.

3.1. Les victimes de discrimination multiple

49. Certaines personnes possèdent un ensemble de caractéristiques susceptibles de déclencher des actes discriminatoires et sont donc particulièrement exposées à l'inégalité de traitement. Les multiples facettes d'un même individu peuvent constituer autant de motifs de discrimination. Par exemple, une femme réfugiée peut être victime de discrimination raciale, mais aussi de discrimination fondée sur le genre, à des moments différents (discrimination séquentielle), au même moment mais à des degrés divers (discrimination additive) ou sous l'effet de l'interaction de tous les motifs de discrimination les uns avec les autres (discrimination intersectionnelle). Pour mettre en évidence l'ampleur globale de la discrimination subie, il convient de prendre en compte l'effet combiné de tous les motifs de discrimination. Il faut toujours garder à l'esprit que chaque personne est unique et que les effets de plusieurs motifs de discrimination peuvent se combiner et, pour certaines personnes, rendre plus difficile l'exercice de leurs droits.

50. La prise de conscience de la discrimination multiple est un phénomène assez récent, mais qui se renforce constamment, dans des contextes tant sociaux que juridiques. Cela étant, il n'existe pas encore de cadre juridique international applicable en la matière[40], la législation existante tendant à mettre l'accent sur un seul motif de discrimination à la fois. Au niveau national, seul un nombre restreint d'Etats ont intégré dans leur législation le concept de discrimination multiple ou de discrimination fondée sur plus d'un motif (notamment l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie, la Grèce, l'Italie et la Roumanie)[41]. Parmi ceux qui l'ont fait, la rareté des affaires jugées faisant état d'une plainte pour discrimination multiple se traduit tant par un manque d'informations susceptibles d'aider les professionnels du droit à traiter ce type d'affaires que par une évolution lente de la situation.

51. L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et le Protocole additionnel n° 12 relatif à l'égalité et à la non-discrimination interdisent la discrimination fondée sur une liste de motifs. Il n'existe donc aucun obstacle formel à une plainte pour discrimination fondée sur plusieurs motifs à la fois. Cependant, dans sa jurisprudence, la Cour ne mentionne jamais le concept de discrimination multiple. En 2012, elle a fait référence à «la vulnérabilité spécifique de la requérante, inhérente à sa qualité de femme africaine exerçant la prostitution[42]» pour conclure à une violation de l'article 14 combiné avec l'article 3, mais elle n'est pas allée plus loin. Afin de rendre dûment compte de la réalité de la situation à laquelle se heurtent les victimes de discrimination multiple, tous les motifs de discrimination devraient être examinés simultanément par la Cour, qui devrait donc faire évoluer son interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme à cet égard.

52. Aucune étude spécifique n'a été menée pour évaluer l'incidence de la discrimination multiple sur l'accès à la justice. Cela étant, il est manifeste que la combinaison de plusieurs motifs de discrimination rend encore plus difficile la gestion des obstacles auxquels se heurtent certaines personnes. En pareille situation,

---

38. *Zimmermann et Steiner c. Suisse*, Requête n° 8737/79, arrêt du 13 juillet 1983.
39. FRA, Accès à la justice en cas de discrimination dans l'UE, Vers une plus grande égalité, 2012, p. 47.
40. FRA, Inequalities and multiple discrimination in access to and quality of healthcare, mars 2013, p. 22-25.
41. *Ibid*., p. 25-29.
42. *B.S. c. Espagne*, Requête n° 47159/08, arrêt du 24 juillet 2012. Voir en particulier les paragraphes 71 et 72.

les motifs de discrimination devraient être examinés dans leur ensemble et non séparément, car c'est leur addition qui crée la discrimination. A cet égard, je considère qu'il conviendrait de porter une attention toute particulière à cette question.

53. En 2012, l'ECRI a recommandé aux gouvernements des Etats membres de «légiférer contre la discrimination fondée sur plus d'un motif afin de protéger contre les formes de discrimination multiple[43]». Toutefois, cette recommandation reste limitée au monde du travail. Compte tenu du vide juridique général en matière de discrimination multiple, les Etats membres devraient envisager d'adopter une législation adéquate pour veiller à ce que la discrimination fondée sur plus d'un motif soit prise en compte par le droit afin de s'assurer que toutes les catégories de personnes bénéficient d'un accès égal à la justice.

3.2. L'accès des femmes à la justice

54. L'inaccessibilité de la justice pour de nombreuses femmes est un fait établi, reconnu par les autorités et démontré par un grand nombre de rapports[44]. Cette situation retient à l'heure actuelle l'attention du Conseil de l'Europe et d'autres institutions internationales, notamment le Comité de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) et l'Union européenne[45].

55. En 2010, le Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes du Conseil de l'Europe (CDEG) a décidé d'examiner cette question et a chargé le secrétariat de recueillir des données sur la répartition par sexe des requêtes introduites devant la Cour européenne des droits de l'homme. Les résultats de cette analyse montrent très clairement que les femmes sont sous-représentées parmi les requérants, y compris dans les affaires relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes.

56. Poursuivant les travaux de son prédécesseur, la Commission du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes (GEC) a commandé en 2013 une étude de faisabilité concernant l'égalité d'accès des femmes à la justice, afin de réunir des informations complémentaires sur la situation dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe et de faire des propositions pour de nouvelles mesures[46]. Cette étude souligne que l'égalité des droits ne garantit pas de fait l'égalité entre les femmes et les hommes, étant donné qu'en pratique, les femmes n'ont pas un niveau d'accès aux opportunités équivalent à celui des hommes et qu'elles ne peuvent donc pas exercer leurs droits dans la même mesure. Cette étude fait en outre ressortir de nombreux obstacles s'opposant à l'accès des femmes à la justice: des obstacles juridiques, tels que l'existence de législations ou de dispositions discriminatoires ou la méconnaissance des mécanismes de protection; des obstacles sociaux et économiques liés à un déséquilibre des relations de pouvoir qui est favorable aux hommes; et des obstacles culturels qui reposent sur des stéréotypes et des préjugés.

57. La collaboration avec les Etats membres en vue de garantir l'égalité d'accès des femmes à la justice figure également parmi les cinq objectifs de la Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2014-2017)[47]. Cette stratégie prévoit de procéder dans ce domaine à une analyse des cadres nationaux et internationaux afin de réunir des données et de recenser les obstacles auxquels les femmes se heurtent pour accéder aux instances judiciaires nationales et internationales; à la définition, la collecte et la diffusion des voies de recours et des bonnes pratiques en vigueur qui facilitent l'accès des femmes à la justice; et à la formulation de recommandations destinées à améliorer la situation. La GEC et les autorités françaises ont organisé en décembre 2013 une audition sur «L'accès à la justice pour les femmes victimes de violences», qui portait sur les nombreux obstacles auxquels se heurtent les femmes pour accéder à la justice et a mis en avant des bonnes pratiques pour s'attaquer à ces difficultés. La nécessité de traiter les questions de vulnérabilité et de crédibilité des femmes victimes de violences et leur besoin d'informations et

---

43. Recommandation de politique générale n° 14, La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail, adoptée par l'ECRI à sa 58e réunion plénière (19-22 juin 2012).

44. UN Women, In pursuit of justice, 2011-2012.

45. A propos de la CEDAW, voir: www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/AccesstoJustice/ConceptNoteAccessToJustice.pdf.

Pour l'Union européenne, voir en particulier la Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité.

46. Cette étude est accessible sur le site web du Conseil de l'Europe sur l'égalité entre les femmes et les hommes, sur une page consacrée à l'égalité d'accès des femmes à la justice: www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/access_to_justice/index_fr.asp.

47. La Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes peut être consultée à l'adresse www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality. Voir en particulier l'objectif stratégique n° 3 «Garantir l'égalité d'accès à la justice». Le premier rapport annuel sur la mise en œuvre de cette stratégie a été publié en janvier 2015.

d'aide judiciaire gratuite ont été soulignés, ainsi que l'importance de faciliter l'accès à la justice grâce aux services spécialisés chargés de l'application de la loi. Plus récemment, en juin 2014, la GEC a tenu un séminaire intitulé «Combler les lacunes dans la recherche et la collecte des données ventilées par sexe en matière d'égalité d'accès des femmes à la justice», au cours duquel a été soulignée l'importance de collecter des données fiables et comparables en vue d'élaborer des politiques et des lois fondées sur des données concrètes. Des recommandations visant à combler les lacunes dans la recherche et la collecte de données ventilées par sexe en matière d'égalité d'accès des femmes à la justice ont été proposées.

58. Je me félicite que le point de départ de l'analyse de la GEC porte sur la question des lacunes à combler en matière d'information. Il est en effet difficile d'évaluer l'incidence des obstacles auxquels se heurtent les femmes pour accéder à la justice en raison du manque de données ventilées par sexe et d'analyses de l'impact par genre des différents textes de loi. Il importe de combler ces lacunes pour que les gouvernements puissent choisir, en connaissance de cause, des politiques sensibles au genre dans le domaine de l'efficacité de la justice.

59. Par ailleurs, il convient de souligner que, de toute évidence, les femmes ne forment pas un groupe homogène. Certaines situations particulières entravent encore davantage l'accès des femmes à la justice. C'est le cas, notamment, lorsque le fait d'être une femme se double d'autres éléments qui peuvent renforcer la discrimination, comme le fait d'avoir un handicap, l'appartenance à un groupe minoritaire ou la qualité de migrant, surtout en situation irrégulière. Cela vaut également pour les obstacles matériels, comme le fait de vivre en zone rurale ou dans une région reculée.

60. Les femmes victimes de violences occupent une place à part. Comme le souligne l'étude de faisabilité réalisée par la GEC en 2013, «[l]a procédure pénale et les règlements des tribunaux ne permettant généralement pas de tenir compte de la vulnérabilité particulière des femmes victimes de violences sexuelles [et de violence domestique], les besoins spécifiques des intéressées ne sont pas satisfaits[48]». Outre des obstacles identiques à ceux des autres femmes, elles sont également confrontées à une pression sociale et culturelle qui les pousse à ne pas signaler ces violences à la police ou à se montrer réticentes à le faire par crainte de n'être pas suffisamment protégées par l'appareil judiciaire. L'Autriche a réussi à s'attaquer efficacement à ces obstacles en adoptant en 2009 une loi spéciale – «La seconde loi relative à la protection contre la violence» – qui apporte aux victimes de violences une aide psychosociale et judiciaire dans les tribunaux au cours des procédures pénales et civiles. L'aide est assurée par des organisations de protection des victimes, des centres d'intervention et des centres de prévention de la violence. L'aide psychosociale comprend l'accompagnement de la victime au commissariat de police en vue de déposer un signalement, la fourniture d'informations concernant les procédures pénales et la préparation à ces procédures, et l'accompagnement de la victime lors de l'interrogatoire au tribunal et pendant le procès. L'aide judiciaire consiste en la représentation par un avocat au cours des procédures pénales en vue de protéger les droits de la victime. Il convient de noter que l'aide judiciaire apportée au cours des procédures pénales est gratuite.

61. La proportion des incidents non signalés ne peut être estimée précisément, mais l'enquête réalisée en 2014 par la FRA sur la violence à l'égard des femmes indique que «seulement 14 % des femmes signalent à la police le fait de violence le plus grave commis par un(e) partenaire intime et 13 % le fait de violence le plus grave commis par une autre personne[49]». En parallèle, le taux de condamnation des auteurs de violences reste faible et de nombreuses poursuites sont abandonnées. L'Islande s'est attaquée à ce problème en créant, début 2013, un dispositif de coopération entre la police et les services sociaux: en cas de soupçon de violence domestique, la police sollicite l'aide de travailleurs sociaux pour établir le contact avec la victime, met un avocat à la disposition de celle-ci et, si besoin, ordonne des mesures légales de protection, c'est-à-dire des injonctions d'éloignement ou l'expulsion du domicile. Les autorités islandaises estiment que ce projet pilote est une réussite[50]. Les Etats membres devraient être encouragés à renforcer la coopération et la coordination entre les structures existantes pour que les femmes aient confiance dans la capacité des autorités à les protéger, ce qui permettrait d'augmenter le nombre de signalements et d'actions en justice, tout en évitant des coûts supplémentaires.

62. Enfin, j'aimerais mentionner la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, qui est entrée en vigueur en août 2014. Cette convention fournit un cadre très complet et juridiquement contraignant qui vise à mettre fin à la violence à

48. Commission pour l'égalité entre les femmes et les hommes, Etude de faisabilité. Garantir aux femmes l'égalité d'accès à la justice, p. 14.
49. FRA, Violence à l'égard des femmes: une enquête à l'échelle de l'UE, 2014.
50. Commission pour l'égalité entre les femmes et les hommes, Compilation of contributions from member States on key challenges and good practices on access to justice for women victims of violence at national level, document GEC(2013)12 rev, février 2014, p. 53.

l'égard des femmes. Bien qu'elle ne traite pas expressément de l'accès des femmes à la justice, cette convention contient de nombreuses dispositions destinées à faciliter l'accès des victimes de violences à la justice, en particulier en demandant aux Etats membres de fournir une information adéquate sur les mesures légales disponibles (article 19), d'encourager le signalement des infractions (article 27), de fournir aux victimes des voies de recours civiles adéquates (article 29) et de veiller à ce que les enquêtes et les procédures judiciaires soient traitées sans retard injustifié (article 49). J'encourage donc les Etats membres à redoubler d'efforts pour signer et ratifier cette convention, s'ils ne l'ont pas déjà fait, et à prendre toutes les mesures appropriées pour la mettre effectivement en œuvre au niveau national.

3.3. Les victimes de la criminalité

63. Il est nécessaire non seulement de prévenir la criminalité, mais également de soutenir comme il se doit les personnes qui en sont effectivement victimes. A cet égard, le Comité des Ministres a invité les Etats membres à «assurer la reconnaissance effective et le respect des droits des victimes» et a déclaré que les Etats devraient veiller, en particulier, à mettre à la disposition des victimes une information, une protection et une assistance appropriées[51]. Cette recommandation souligne aussi que les victimes devraient être protégées autant que possible de la victimisation secondaire et que les Etats devraient, à cet égard, prendre des mesures pour identifier et combattre la victimisation répétée.

64. Les victimes de la criminalité sont en droit d'être informées sur les organismes spécialisés qui apportent un soutien psychologique ou toute autre forme d'assistance dont elles pourraient avoir besoin, sur l'instance de poursuite pénale auprès de laquelle elles doivent déposer plainte, sur le droit à l'aide judiciaire et l'institution compétente dans ce domaine, sur les exigences légales et la procédure applicable en matière d'aide judiciaire, sur les droits procéduraux de la personne lésée et la procédure à suivre pour obtenir une indemnisation financière de l'Etat.

65. L'Union européenne a mis en place un vaste cadre législatif pour protéger les victimes d'infractions pénales. En vertu des dispositions de la directive 2012/29/UE établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité[52], les victimes de la criminalité:

– sont reconnues et traitées avec respect et dignité;

– sont protégées contre une nouvelle victimisation et l'intimidation de la part de l'auteur de l'infraction et contre le risque de souffrance supplémentaire lorsqu'elles prennent part à la procédure pénale;

– reçoivent un soutien adapté tout au long de la procédure judiciaire et ont accès à la justice;

– ont un accès adéquat à une indemnisation financière.

66. Les rapports consacrés à chaque pays par l'ECRI décrivent les obstacles que rencontrent les membres des minorités et les migrants pour accéder à la justice. Depuis le cycle de rapport actuel, ceux-ci traitent également de la situation des personnes LGBT. Un certain nombre d'enquêtes réalisées par la FRA complètent ces informations, en précisant le sentiment des victimes et la vulnérabilité de ces groupes à la discrimination et à la criminalité[53].

67. Ainsi, un membre sur quatre d'un groupe minoritaire déclare avoir été victime d'une infraction pénale au moins une fois au cours des 12 mois qui ont précédé l'enquête. En moyenne, les minorités sont victimes de vols et d'agressions ou de menaces plus souvent que la population majoritaire. Le taux de victimisation des groupes les plus visibles est en moyenne plus élevé que celui des migrants ou des groupes minoritaires qui ressemblent à la population majoritaire. Plus d'une personne interrogée sur quatre estime avoir été victime d'un crime à motivation raciste. Pour ce qui est de l'enquête sur les personnes LGBT, 47 % des personnes interrogées déclarent avoir eu le sentiment de faire personnellement l'objet de discrimination ou d'être harcelées en raison de leur orientation sexuelle au cours de l'année qui a précédé. La majorité des personnes

51. Recommandation Rec(2006)8 du Comité des Ministres sur l'assistance aux victimes d'infractions, adoptée par le Comité des Ministres le 14 juin 2006 à la 967e réunion des Délégués des Ministres.
52. Le cadre juridique pertinent de l'Union européenne est complété par le règlement no 606 (2013) relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile, la directive 2011/99/UE relative à la décision de protection européenne et la directive 2004/80/CE relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité.
53. EU-Midis Données en bref 6: Les minorités en tant que victimes de la criminalité, 2012; Mettre en évidence les crimes de haine dans l'Union européenne: reconnaître les droits des victimes, 2012; EU-MIDIS: European Union minorities and discrimination survey, 2011; Contrôles de police et minorités, 2010; Enquête sur les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres dans l'Union européenne, 2013.

interrogées victimes d'agression au cours de l'année écoulée indiquent que l'agression ou les menaces de violences dont elles ont fait l'objet se sont produites en tout ou partie parce qu'elles étaient perçues comme des personnes LGBT (59 %).

68. Le système judiciaire, et notamment le droit pénal, a élaboré des garanties pour les personnes accusées d'une infraction. Bien qu'il ne s'agisse pas de remettre en question cette avancée majeure, il est indispensable de tenir compte dans le même temps de la situation des victimes, non seulement pour répondre à leurs besoins de protection, mais également pour les encourager à demander réparation et à prendre part à la procédure jusqu'à sa clôture. Il importe de protéger les victimes contre toute victimisation secondaire. En résumé, la justice devrait être plus soucieuse des victimes. A cet égard, la CEPEJ a noté que l'aide judiciaire peut être octroyée aux victimes d'infraction dans 37 Etats membres[54].

69. Par ailleurs, les victimes de la criminalité devraient aussi avoir accès à la justice dans une langue qu'elles comprennent. Cela vaut tout spécialement pour les personnes appartenant à des minorités linguistiques. Les dispositifs juridiques concernant les minorités doivent assurément être beaucoup améliorés dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et l'utilisation des langues régionales ou minoritaires concernées devant les tribunaux devrait être adéquatement assurée. L'article 9 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148) apporte des garanties en ce qui concerne l'utilisation de ces langues[55], à la fois dans les procédures pénales et devant les juridictions civiles et administratives. Au vu des insuffisances dans la mise en œuvre des garanties prévues à l'article 9 de la Charte, le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires a adressé aux Etats contractants des recommandations concernant notamment l'accès à l'information des personnes appartenant à des minorités linguistiques, l'accès à des traducteurs et à des interprètes, et la faculté des programmes informatiques à utiliser des langues régionales et minoritaires. Il a également été recommandé aux Etats de veiller à ce que les différences dialectales ne dissuadent pas les citoyens de s'exprimer en langue régionale ou minoritaire devant les autorités judiciaires.

70. La directive de 2012 de l'Union européenne établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité reconnaît que «[l]a justice ne saurait être rendue efficacement que si la victime peut expliquer dûment les circonstances de l'infraction et apporter ses éléments de preuve sous une forme compréhensible pour les autorités compétentes» et recommande d'offrir un service de traduction gratuit, si nécessaire.

71. Le fait que les victimes engagent ou non une action en justice dépend forcément de son issue probable. Si le système judiciaire manque systématiquement à son obligation de rendre justice, pourquoi les victimes y auraient-elles recours? De fait, certains professionnels qui assistent les victimes d'actes de violence reconnaissent qu'ils leur conseillent parfois de ne pas les signaler aux autorités, en raison des difficultés de la procédure qui en découlerait et du caractère incertain de l'issue de cette démarche. Il est donc indispensable d'améliorer la qualité de la justice:

– en formant les fonctionnaires de police, les juges et les professionnels du droit;

– en veillant à ce que le cadre juridique soit conforme aux normes internationales les plus rigoureuses;

– en surveillant l'impact de la législation sur les différents groupes;

– en intégrant une dimension de genre.

4. Conclusions

72. L'égalité de traitement dans l'accès à la justice doit devenir réalité et les Etats membres du Conseil de l'Europe, en tant que tels, doivent mettre en œuvre des solutions pour lever les obstacles qui empêchent l'accès à la justice et veiller à ce que leurs citoyens aient accès à la justice sur un pied d'égalité, indépendamment de leur richesse ou de leur statut.

73. Mon intention, dans ce rapport, était de faire prendre conscience des multiples obstacles auxquels se heurtent de nombreuses catégories de personnes pour accéder à la justice. Je suis sincèrement convaincu que lorsque les individus n'ont pas confiance dans la capacité du système à les protéger et à les aider en cas d'atteinte à leurs droits, lorsqu'ils ne connaissent pas leurs droits ou n'ont pas accès aux informations qui s'y rapportent, lorsque le système judiciaire n'est pas accessible pour des raisons matérielles, linguistiques ou

54. Etudes de la CEPEJ n° 20, *op. cit*.

55. *Shaping language rights. Commentary on the European Charter for Regional or Minority Languages in light of the Committee of Experts' evaluation* (Regional or Minority Languages, No. 9), Editions du Conseil de l'Europe, février 2011.

financières, lorsque la situation particulière de certaines catégories de personnes n'est pas prise en compte, les empêchant d'avoir accès à leurs droits ou de les faire respecter, alors, il n'existe pas de reconnaissance que chacun a droit à la protection de la loi et par conséquent, pas de société démocratique.

74. La vulnérabilité particulière de certaines catégories de personnes doit être gardée à l'esprit à tout moment, de même que le fait que certaines d'entre elles peuvent subir une discrimination fondée sur plusieurs motifs qui, combinés, multiplient les obstacles à surmonter. A cet égard, des politiques spécifiques pour combattre les effets de la discrimination devraient être mises en œuvre. Une réflexion plus exigeante sur la façon d'améliorer, dans la pratique, l'accès de ces catégories de personnes à la justice devrait être menée, en mettant l'accent sur la connaissance des droits, la confiance dans les institutions judiciaires et l'accès à l'aide judiciaire et aux tribunaux. En la matière, chaque Etat membre du Conseil de l'Europe devrait s'inspirer des bonnes pratiques mises en œuvre dans d'autres Etats membres.

75. Par ailleurs, il apparaît de plus en plus clairement que les modes alternatifs de résolutions des conflits sont une stratégie majeure pour aplanir les obstacles qui barrent l'accès à la justice. A cet égard, les mécanismes de justice informels devraient être renforcés et il conviendrait de s'interroger sur leur utilisation en combinaison avec des mécanismes formels en vue d'optimiser l'accès à la justice. De plus, le rôle de plus en plus important des ONG dans l'aide aux personnes qui rencontrent des difficultés pour accéder à la justice devrait être reconnu et renforcé, notamment en permettant à ces organisations de comparaître devant les autorités judiciaires dans certains cas.

76. De plus, et dans le but de renforcer l'accès à la justice, tout en évitant les coûts supplémentaires qu'engendrerait la création de nouvelles entités chargées de développer l'accès à la justice, la mise en place de mécanismes de coopération entre la société civile et les institutions administratives, mais aussi entre les institutions administratives elles-mêmes devrait être envisagée.

77. L'accès à la justice n'est pas seulement un droit individuel permettant aux personnes estimant que leurs droits ont été violés de les faire respecter et de demander réparation. Il s'agit également d'une condition indispensable à la prééminence du droit et un moyen de réaliser des sociétés inclusives et égalitaires. Pour le Conseil de l'Europe, il s'agit d'une question qui est au cœur même de son système de protection des droits de l'homme.