

Introduction

Beaucoup de nos concitoyens méconnaissent, craignent ou défient une institution judiciaire qu'ils perçoivent comme lointaine, incompréhensible, lente, coûteuse, intimidante, étrangère à leurs préoccupations, sinon... injuste. Nombre d'entre eux perçoivent le droit comme un ensemble complexe, hermétique, voire ésotérique, réservé à des spécialistes (administrations, avocats, magistrats) pratiquant un langage et des rites opaques... Par méfiance ou défiance, ils se détournent de la règle de droit, et finissent par la méconnaître. Pourtant, dans le même temps, assez paradoxalement, le droit investit de plus en plus la vie sociale et économique, dénotant un profond mouvement de « juridicisation des rapports sociaux » et les tribunaux français peinent à traiter les centaines de milliers d'affaires dont ils sont chargés chaque année. C'est que, parfois vécu comme une contrainte, le droit est aussi perçu comme une ressource opposable, un outil à faire valoir, un levier mobilisable pour faire reconnaître ses droits. Avec la perte du sens du collectif (que traduit la désaffection du politique), et avec l'avènement de la *société des individus*, droit et juge seraient les garants de la défense des intérêts de chacun, ultimes remparts du soi contre l'autre. Sensibles à ce phénomène, et à la force symbolique que revêt l'édiction de nouveaux textes, les pouvoirs publics ne rechignent pas à faire voter de nouvelles lois, chargées d'apporter les solutions aux problèmes dont le corps social est régulièrement saisi.

Et de matière technique, parfois abstraite, le droit devient aussi un ensemble mouvant, instable : les textes changent, s'enrichissent, se succèdent. En 1991 déjà, dans son rapport *De la sécurité juridique*, le Conseil d'État relevait que le nombre des lois votées chaque année avait augmenté de 35 % en 30 ans, celui des décrets de 25 %... tandis que le nombre des pages du *Journal officiel* avait doublé en 15 ans... Dans un

nouveau rapport paru en 2006 (*Sécurité juridique et complexité du droit*), la même instance observait la persistance de la multiplication des normes et renouvelait ses mises en garde contre la « prolifération des textes » et « la complexité croissante des normes [qui menaçaient] l'État de droit ». Quelles que soient les causes de cette inflation législative (apparition de nouveaux domaines de droit, demande sociale forte d'instruments de régulation pour prévenir des risques nouvellement identifiés, nécessité de préciser les compétences respectives des administrations centrales et décentralisées, création de nouvelles autorités administratives, etc.) la règle « nul n'est censé ignorer la loi » est devenue un poncif inapplicable.

Censé être un outil de régulation sociale, un instrument au service du vivre ensemble, le droit, par son inflation, alimente la distance des administrés avec les services publics et les doutes des premiers sur l'efficacité et la pertinence des seconds. Il devient aussi facteur d'inquiétudes, d'inégalités (dans sa compréhension comme dans son application effective), d'insécurité... et d'exclusion. Cependant, de la compréhension et de l'appropriation de la règle de droit, qui sont au cœur de la notion d'accès au droit, dépendent les conditions d'exercice de la citoyenneté, le fonctionnement et la confiance dans la justice, l'effectivité des droits sociaux, etc. C'est dire si l'accès au droit, dont dépend l'application du principe d'égalité, est en prise directe avec les fondements même d'une démocratie.

Face à un tel enjeu, et confrontés à des attentes et comportements parfois contradictoires des justiciables et administrés, les pouvoirs publics ont tenté à de nombreuses reprises et de différentes manières de faciliter l'accès au droit et à la justice. Des lois, règlements, circulaires ont été édictés, des réformes ont été conçues pour rapprocher le droit des Français, pour vulgariser sans démagogie et simplifier sans excès. La succession, et parfois l'enchevêtrement des dispositifs ont parfois alimenté cette même complexité (administrative) contre laquelle ils devaient permettre de lutter. Maisons de justice et du droit, maisons des services publics, points d'information, centres de renseignements, les

structures, lieux, espaces d'accueil, d'information ou d'orientation existent, sans être connus, ni compris de tous, et sans qu'il soit aisé de saisir l'articulation entre eux. Et pourtant, ces réponses qui ont été apportées au déficit d'accès au droit ont pu procéder de démarches innovantes et d'un volontarisme politique sincère. S'inscrivant dans une politique publique de l'accès au droit évolutive et complexe, elles n'ont cependant jamais donné lieu à l'instauration d'un véritable service public de l'accès au droit, même si des textes, comme la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et la loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et au règlement des conflits¹, ont rappelé la nécessité d'un soutien au citoyen-justiciable et l'exigence de la mobilisation de professionnels et d'institutions pour garantir un accès effectif à la règle de droit ou au tribunal.

Faire œuvre de pédagogie, être proche, simple, accessible, réduire l'ignorance des rouages de l'administration ou de la justice, limiter la crainte, retisser du lien et remettre l'individu au cœur des dispositifs, l'y impliquer pour en faire (dans la limite de ses capacités) un acteur, sujet de droit à part entière, voilà les défis des efforts qui devront être entrepris. Alors que les concepts sont clairement définis, que les enjeux sont connus et répétés, il importe aujourd'hui de donner plus de cohérence, de visibilité et de lisibilité à l'ensemble des dispositifs existants. C'est à cette condition que le besoin d'accès au droit sortira de l'urgence.