



Strasbourg, le 7 novembre 2016

CDCJ(2016)10

COMITÉ EUROPÉEN DE COOPÉRATION JURIDIQUE
(CDCJ)

91^e réunion
16-18 novembre 2016
Strasbourg, Conseil de l'Europe
Palais de l'Europe, Salle 8

**Régimes d'assistance judiciaire en matière civile dans les Etats membres du
Conseil de l'Europe**

Analyse comparative des données existantes

Par Mme Olga Sergeevna Shepeleva
Consultante, Conseillère juridique principal à PILnet (Réseau mondial pour le Droit de
l'intérêt public)

—————
(Point V du projet d'ordre du jour)

Contenu

Liste des abréviations	3
Résumé	3
I. Normes du Conseil de l'Europe relatives à l'aide judiciaire en matière civile	4
II. Les divers systèmes d'assistance judiciaire en matière civile en Europe	5
<i>Champ d'application des programmes d'assistance judiciaire</i>	5
<i>Financement de l'assistance judiciaire</i>	6
<i>Organisation de l'assistance judiciaire</i>	6
III. Réformes récentes de l'assistance judiciaire	7
<i>Instauration et extension de l'assistance judiciaire en matière civile</i>	7
<i>Réformes visant à réduire les coûts</i>	8
<i>Amélioration de l'organisation et de la gestion de l'assistance judiciaire</i>	9
IV. Principaux facteurs et tendances influant sur les systèmes d'assistance judiciaire	10
<i>Contraintes financières</i>	10
<i>Facteurs d'augmentation de la demande et des coûts de l'assistance judiciaire</i>	10
Représentation obligatoire	10
Monopole de prestation de services juridiques	11
Complexité des procédures judiciaires	12
Manque d'informations et de services apportant des solutions aux problèmes à un stade précoce afin d'éviter qu'ils ne s'aggravent	12
<i>Technologies de l'information</i>	13
Technologies rendant les services juridiques plus abordables	13
Justice en ligne	14
Rôle des acteurs étatiques dans la diffusion de l'information juridique dans l'environnement numérique	14
Assistance judiciaire par voie numérique	15
Limites des prestations numériques	16
<i>Autres façons de répondre aux besoins juridiques</i>	17
Assurance protection juridique	17
Consultations volontaires	17
Cliniques juridiques et ONG	18
Programmes d'assistance judiciaire et modes alternatifs de réponse aux besoins juridiques	19
V. Approches prometteuses en matière d'assistance judiciaire et d'accès à la justice	20
<i>Contrôle et assurance qualité</i>	20
<i>Développement de l'assistance judiciaire de première ligne</i>	22
<i>Stratégies visant un large accès à la justice</i>	23
VI. Conclusions	23

Liste des abréviations

CEPEJ – Commission européenne pour l’efficacité de la justice
 CEDH – Convention européenne des droits de l’homme
 ILAG – Groupe international d’assistance judiciaire
 ONG – organisations non gouvernementales
 RU – Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande du Nord
 ONU – Organisation des Nations Unies

Résumé

- i. Le présent rapport a pour objet de présenter un tour d’horizon des systèmes d’assistance judiciaire en matière civile existant dans les Etats membres du Conseil de l’Europe (ci-après CdE). Il ne traite pas des questions relatives à l’assistance judiciaire financée par les pouvoirs publics dans les affaires pénales, administratives et d’immigration.
- ii. La première section rappelle la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme (ci-après la Cour) et les dispositions d’autres normes du CdE relatives à l’assistance judiciaire en matière civile. La deuxième section, qui décrit divers systèmes européens d’assistance judiciaire en matière civile, passe en revue les critères d’admissibilité, les sujets traités et les types de services fournis et évalue les possibilités concrètes d’obtenir des services juridiques financés par l’Etat. Elle fournit en outre des données comparatives sur le financement et l’organisation de l’assistance judiciaire en matière civile. La troisième section passe en revue les récentes réformes dans ce domaine et en décrit les principales tendances.
- iii. La quatrième section analyse les évolutions et les facteurs qui influent sur les systèmes d’assistance judiciaire. Elle décrit en particulier les problèmes liés aux contraintes financières et analyse les facteurs contribuant à accroître la demande de services juridiques financés par l’Etat et le coût de ces derniers. Elle étudie aussi l’influence des technologies numériques sur l’assistance judiciaire et décrit les avantages et les atouts du progrès technologique ainsi que les limites et les risques liés à la numérisation de cette aide. La quatrième section présente quant à elle d’autres sources d’aide, qui contribuent à alléger la pression sur les systèmes d’assistance judiciaire. La dernière section du rapport décrit des démarches prometteuses relatives à l’organisation de l’assistance judiciaire et à l’accès à la justice : création de mécanismes d’assurance qualité, développement d’une aide de première ligne et élaboration de stratégies ayant pour but un large accès à la justice et allant plus loin que les réformes de l’assistance judiciaire.
- iv. Fondé sur une recherche documentaire, le présent rapport fait la synthèse des résultats d’études comparatives et empiriques relatives aux systèmes d’assistance judiciaire, de publications décrivant l’assistance judiciaire en matière civile dans certains pays, d’avis d’experts et de divers autres documents. La disponibilité d’informations concernant le système d’assistance judiciaire de divers pays européens varie considérablement d’un pays à l’autre. Alors que l’on trouve un grand nombre de publications décrivant l’histoire et la situation actuelle des systèmes d’assistance judiciaire en Finlande, aux Pays-Bas et dans les entités du Royaume-Uni, on trouve moins d’informations sur les systèmes d’autres pays, ce qui fait que le rapport donne davantage de détails sur certains systèmes européens que sur d’autres. Cela dit, les informations disponibles suffisent à donner une vue d’ensemble de ces systèmes et à déceler les principales tendances dans ce domaine.

I. Normes du Conseil de l'Europe relatives à l'aide judiciaire en matière civile

1. L'article 6 de la CEDH ne garantit pas explicitement l'obtention d'une assistance judiciaire pour les procès civils. Il ressort toutefois de la jurisprudence de la Cour que les pouvoirs publics sont obligés de fournir l'assistance d'un avocat lorsque celle-ci s'avère indispensable à l'accès effectif à un tribunal¹ ou lorsque l'absence d'une telle assistance priverait la personne d'un procès équitable².

2. La Cour n'a pas précisé dans quels domaines spécifiques du droit ni dans quels types de procédures une assistance judiciaire était requise. La nécessité d'une telle aide dépend de critères généraux tels que la gravité de l'enjeu pour le requérant³, la complexité de l'affaire⁴, la capacité du requérant de défendre effectivement sa cause⁵ et l'existence d'une obligation légale de se faire représenter par un avocat.⁶

3. Même dans les cas mentionnés, le droit à une assistance judiciaire peut dépendre de la situation financière du justiciable et de ses chances de succès dans la procédure⁷. La Cour n'examine toutefois pas le critère de l'admissibilité financière à l'assistance judiciaire en tant que tel, mais plutôt l'accès aux tribunaux dans sa globalité. Cela signifie que les pays disposent d'un large pouvoir discrétionnaire pour ce qui est de la définition des critères d'admissibilité à l'assistance judiciaire ainsi que des domaines du droit et des types de procédures auxquels s'appliquent leurs programmes d'assistance judiciaire.

4. Toutefois, la désignation d'un avocat pour représenter une partie n'assure pas à elle seule l'effectivité de l'assistance⁸. Il ne faut pas que la faible qualité de l'assistance prive les requérants de leur droit à l'accès concret et effectif à un tribunal⁹.

5. L'article 6 de la CEDH ne garantit pas le droit à l'assistance judiciaire pour des questions ne se rapportant pas aux procédures judiciaires. Cependant, la Résolution (78) 8 du Comité des Ministres (ci après – CM) sur l'assistance judiciaire et la consultation juridique dispose que l'Etat doit veiller à ce que les personnes économiquement défavorisées puissent obtenir la consultation juridique nécessaire en matière civile, commerciale, administrative, sociale ou fiscale¹⁰. La Recommandation Rec (93) 1 CM, relative à l'accès effectif au droit et à la justice des personnes en situation de grande pauvreté, invite les autorités nationales à promouvoir les services de consultation juridique pour ces personnes en prenant en charge financièrement les consultations juridiques au titre de l'aide judiciaire, en soutenant la présence de centres de consultation dans les quartiers défavorisés et en autorisant des organisations non gouvernementales ou des associations bénévoles à fournir une assistance judiciaire aux personnes en situation de grande pauvreté.

¹ Airey c. Ireland, 9 Octobre 1979, Series A no. 32. § 26

² McVicar c. Royaume-Uni, 46311/99, CEDH 2002-III. § 48

³ Steel and Morris c. Royaume-Uni 68416/01, CEDH 2005-II. § 61

⁴ Airey c. Ireland, 9 Octobre 1979, Series A no. 32. § 24

⁵ McVicar c. Royaume-Uni, 46311/99, CEDH 2002-III. §§ 48-64

⁶ Gnahoré c. France, 40031/98, CEDH 2000-IX. § 41

⁷ Steel and Morris c. Royaume-Uni 68416/01, CEDH 2005-II. § 62

⁸ Siałkowska c. Pologne, 8932/05, 22 Mars 2007. §§ 110, 116

⁹ Staroszczyk c. Pologne, 59519/00, 22 Mars 2007 § 135

¹⁰ CM Résolution (78) 8 sur l'assistance judiciaire et la consultation juridique, 2 Mars 1978

II. Les divers systèmes d'assistance judiciaire en matière civile en Europe

6. De nos jours, tous les Etats membres du CdE ont des programmes d'assistance judiciaire en matière civile¹¹, dont la portée varie toutefois considérablement d'un Etat à l'autre. Cette diversité illustre la variété des traditions juridiques existant en Europe, et notamment des procédures de règlement des litiges, mais aussi la variété des politiques des gouvernements européens.

Champ d'application des programmes d'assistance judiciaire

7. L'assistance judiciaire pour les procédures extrajudiciaires en matière civile existe dans moins de la moitié des Etats membres du CdE¹². En revanche, conformément à la jurisprudence de la Cour, tous les pays fournissent une assistance sous forme de représentation auprès des tribunaux¹³, mais l'accès à l'assistance judiciaire dans le cadre de procédures judiciaires varie d'un pays à l'autre car les critères d'admissibilité sont différents. À titre d'exemple, en Belgique, environ 20 % de la population remplit les conditions financières requises pour obtenir l'assistance judiciaire, 36 % aux Pays-Bas et environ 70 % en Ecosse¹⁴.

8. La Belgique, la France, l'Allemagne¹⁵ et l'Italie¹⁶ fournissent une aide pour tous les types de procédures civiles, sans limites. Toutefois, la majorité des pays excluent certaines affaires et certains domaines du droit de l'assistance judiciaire en matière civile. Les sujets concernés varient considérablement. En Russie, par exemple, la liste des affaires contentieuses admissibles à l'assistance judiciaire se limite aux litiges en matière de logement et de propriété foncière, aux pensions alimentaires, aux dommages personnels, aux droits des enfants, à l'adoption et à la garde d'enfant, et à certaines affaires portant sur le statut des personnes atteintes de troubles mentaux. Pour les autres affaires civiles, le programme d'assistance judiciaire ne prévoit qu'un service de consultation mais pas de représentation auprès des tribunaux¹⁷. En revanche, en Finlande et aux Pays-Bas, la représentation n'est exclue que pour les affaires simples de droit de la famille, certaines affaires de droit fiscal et les litiges d'un faible montant¹⁸.

9. Disponibilité d'assistance judiciaire financée par l'Etat pour une procédure judiciaire peut en outre dépendre de l'approche des instances qui examinent les dossiers de demande. Par exemple, en Pologne, la loi ne prévoit pas de seuil financier d'admissibilité et n'exclut aucun domaine du droit ou type d'affaires de l'assistance judiciaire. Les tribunaux peuvent accorder une assistance judiciaire dans toute situation où une assistance professionnelle est essentielle à la protection de meilleur intérêt des parties et lorsque les coûts des services juridiques empêcheraient dans une large mesure la personne de subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille¹⁹. Des critères aussi souples permettent aussi bien une interprétation large que réductrice. Dans la pratique, il semblerait que ce soit l'interprétation réductrice qui

¹¹ Rapport CEPEJ "Systèmes judiciaires européens– Edition 2014 (2012): efficacité et qualité de la justice" p.69 (ci-après "Rapport CEPEJ 2014").

¹² Ibid

¹³ Ibid.

¹⁴ Maurits Barendrecht, Laura Kistemaker, Henk Jan Scholten, Ruby Schrader, Marzena Wrzesinska, "Legal Aid in Europe: Nine Different Ways to Guarantee Access to Justice", 2014, p. 37 (ci-après – "Legal Aid in Europe")

¹⁵ Ibid. p. 30

¹⁶ Latham & Watkins LLP pour Pro Bono Institute, "Pro Bono Practices and Opportunities in Italy", extrait de: "A Survey of Pro Bono Practices and Opportunities in Selected Jurisdictions", 2010, p. 2

¹⁷ Loi fédérale sur l'assistance juridique N 324-FZ , 21 Novembre 2011.

¹⁸ Legal Aid in Europe, p. 30.

¹⁹ «Analyse comparative d'assistance juridique en Angleterre et au pays de Galles, Allemagne, Finlande, France, Italie, Pologne et Espagne », The Global Network for Public Interest Law (PILnet), 2015, non-publié (ci-après "Analyse PILnet").

l'emporte. D'après les estimations des experts, l'assistance judiciaire n'est accordée que dans 0,18 % des affaires non pénales²⁰ et, dans environ 90 % des affaires, les parties ne sont pas représentées du tout²¹.

10. Des études comparatives ont montré qu'il existait des systèmes d'assistance judiciaire plus généreux, couvrant un plus vaste éventail de besoins juridiques et bénéficiant à davantage de personnes. À titre d'exemple, les Pays-Bas et l'Irlande accordent une assistance judiciaire dans plus de 1 000 affaires pour 100 000 habitants, tandis que Malte, la Roumanie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et la Turquie n'en octroient une que dans moins de 200 affaires pour 100 000 habitants²².

11. Il semble que les pays dont l'assistance judiciaire est plus généreuse garantissent un meilleur accès à la justice et respectent davantage les normes d'un procès équitable. Certaines études montrent que les pays dont les programmes d'assistance judiciaire sont plus étoffés enregistrent en tendance moins de violations du droit à un procès équitable. À titre d'exemple, en Allemagne, aux Pays-Bas et dans toutes les entités du Royaume-Uni, où l'assistance judiciaire en matière civile a un champ d'application plus large, il y a moins de violations de l'article 6 de la CEDH pour 100 000 habitants qu'en Pologne, qui n'octroie une assistance judiciaire que dans un nombre limité d'affaires civiles²³. Cependant, il n'existe aucune recherche exhaustive sur ce point.

Financement de l'assistance judiciaire

12. Les systèmes d'assistance judiciaire généreux sont synonymes de dépenses élevées. Les dépenses par habitant dans ce domaine étaient et restent beaucoup plus importantes en Angleterre et au pays de Galles, en Irlande, aux Pays-Bas et en Ecosse²⁴, dont les systèmes d'assistance judiciaire sont ambitieux, que dans d'autres pays européens²⁵. Les statistiques disponibles montrent que les dépenses d'assistance judiciaire par habitant sont moins élevées dans les Etats membres du CdE qui affichent les plus faibles produit intérieur brut par habitant²⁶. Il existe toutefois des exceptions à la règle. Par exemple, les dépenses d'assistance judiciaire du Portugal par habitant sont supérieures à celles de l'Autriche, de l'Italie et de l'Espagne bien que son produit intérieur brut par habitant soit inférieur à celui de ces trois autres pays²⁷. Il est donc possible d'en déduire que les pays moins développés économiquement ne peuvent pas se permettre d'avoir des systèmes d'assistance judiciaire aussi étendus que ceux de pays plus développés, bien que le financement de l'assistance judiciaire ne dépende pas seulement des capacités financières mais aussi d'autres facteurs, comme les choix politiques des pouvoirs publics.

Organisation de l'assistance judiciaire

13. Outre les différences dans leur champ d'application et leur financement, les programmes d'assistance judiciaire varient également en termes d'organisation des

²⁰ Latham & Watkins LLP pour Pro Bono Institute, "Pro Bono Practices and Opportunities in Poland", 2010, p. 3

²¹ Legal Aid in Europe, p. 37

²² Rapport CEPEJ 2014, p. 80

²³ Legal Aid in Europe, p. 63

²⁴ Ibid. p. 49

²⁵ Rapport CEPEJ 2014, p. 75

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

prestations de service et de gouvernance²⁸. Le modèle organisationnel des systèmes nationaux d'assistance judiciaire reflète habituellement les caractéristiques de la réglementation du marché juridique, le rôle et les prérogatives des professions juridiques organisées, la répartition des compétences entre le gouvernement central et les autorités locales, etc. Il n'existe aucune étude spécifique comparant l'efficacité de l'organisation de l'assistance judiciaire en Europe. Quelques chercheurs ont néanmoins suggéré que certains modèles de prestation, de gestion et de financement des services d'assistance judiciaire pouvaient être plus efficaces que d'autres²⁹. Les décideurs reconnaissent la valeur des solutions mises en place dans certains pays. À titre d'exemple, les mécanismes d'assurance qualité de l'assistance judiciaire, que l'Angleterre, le pays de Galles et l'Écosse ont été les premiers à mettre au point, ont été partiellement reproduits en Finlande, en Irlande du Nord, en République de Moldova, aux Pays-Bas, en Nouvelle-Zélande et en Chine³⁰. Les bureaux publics finlandais de l'assistance judiciaire, qui doivent à la fois fournir eux-mêmes cette aide et assurer la coordination du travail des avocats libéraux dans le cadre du système d'assistance judiciaire, ont amené le ministère russe de la Justice à créer un réseau de bureaux publics d'assistance judiciaire en Russie³¹. Le service néerlandais de consultation en ligne, www.rechtwijzer.nl, est considéré comme une grande innovation en matière de prestation de services d'assistance judiciaire³². Des études sur l'organisation et la gestion des systèmes d'assistance judiciaire et un échange des meilleures pratiques pourraient contribuer à améliorer ces systèmes dans toute l'Europe.

III. Réformes récentes de l'assistance judiciaire

14. Des études comparatives montrent qu'un certain nombre d'États membres du CdE ont récemment mis en œuvre des réformes de l'assistance judiciaire ou prévoient de le faire³³. Les gouvernements ajustent les critères d'admissibilité, modifient les mécanismes de prestation et la gestion des services d'assistance judiciaire et apportent d'autres changements encore. Bien que l'ampleur et l'axe de ces réformes varient, trois grandes tendances peuvent être observées.

Instauration et extension de l'assistance judiciaire en matière civile

15. La première tendance est la mise en place de programmes d'assistance judiciaire. En Albanie³⁴, en Moldova³⁵, en Russie³⁶ et en Ukraine³⁷, par exemple, de récentes réformes ont permis de créer des systèmes d'assistance judiciaire en matière civile. La Lituanie a élargi le champ d'application de l'assistance judiciaire et augmenté la rémunération des avocats qui y

²⁸ Analyse PILnet

²⁹ Analyse PILnet

³⁰ Alan Paterson et Avrom Sherr, "Exporting quality", p. 6, Documentation de la conférence ILAG 2015 (ci-après "Exporting quality")

³¹ Inga Zalutskaya, "Creation and the activity of state juridical bureaus", 2012

³² Roger Smith et Alan Paterson, "Face to Face Legal Services and Their Alternatives: Global Lessons from the Digital Revolution", https://www.strath.ac.uk/media/faculties/hass/law/cpls/Face_to_Face.pdf

³³ Documentation de la conférence ILAG 2013 and 2015

³⁴ Rapport CEPEJ sur les "Systèmes judiciaires européens– Edition 2012 (2010)", p. 63

³⁵ "Widening Access to Justice: Quality of Legal Aid and New UN Principles and Guidelines on Access to Legal Aid", Documentation de conférence, Chisinau, Moldova 25-26 Avril 2013.

³⁶ Dmitry Shabelnikov, "Russian Legal Aid Bill Signed into Law", 20 December 2011

³⁷ Département d'information et de communication du secrétariat du Cabinet de Ministres d'Ukraine, «Ukraine henceforth to have free legal advice centers». 1 July 2015.

http://www.kmu.gov.ua/control/en/publish/article?art_id=248289529&cat_id=244314971

participent³⁸. Les réformes visant à élargir l'assistance judiciaire s'observent surtout dans les pays où cette aide n'existait pas ou dans lesquels elle a été mise en place relativement récemment. Cela étant, la France, qui a une longue tradition d'assistance judiciaire en matière civile, a également élargi le champ d'application de ses services juridiques financés par l'Etat en relevant le seuil financier d'admissibilité³⁹.

16. Ces cas sont toutefois minoritaires. La hausse des frais d'avocat ainsi que celle du nombre de personnes bénéficiant de l'assistance judiciaire et du nombre de services fournis ayant inévitablement entraîné une hausse des dépenses budgétaires d'assistance judiciaire, la tendance dominante des réformes est aujourd'hui à la limitation ou à la réduction de ces dépenses⁴⁰.

Réformes visant à réduire les coûts

17. On observe des réformes visant à limiter ou à réduire les dépenses publiques surtout dans les pays dont les systèmes d'assistance judiciaire sont plus développés et plus généreux. Ces réformes s'inscrivent dans trois grandes démarches de réduction des coûts. La première consiste à restreindre le nombre de bénéficiaires de l'assistance judiciaire et le nombre de services fournis. Les pays qui ont opté pour cette stratégie resserrent les critères d'admissibilité et cessent de fournir une assistance judiciaire pour certaines catégories d'affaires⁴¹. Il semblerait que la réforme de ce type la plus radicale ait eu lieu en Angleterre et au pays de Galles⁴². Récemment, le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels (CESCR) s'est dit préoccupé par les réformes du système d'assistance judiciaire menées en Angleterre et au pays de Galles, celles-ci ayant restreint l'accès à la justice dans des domaines tels que l'emploi, le logement, l'éducation et les prestations sociales⁴³. Bien que la réduction du champ d'application de l'assistance judiciaire puisse avoir un impact négatif sur l'accès à la justice, les Pays-Bas⁴⁴ et la Finlande⁴⁵ envisagent la possibilité d'exclure certains types d'affaires de leurs dispositifs.

18. La deuxième démarche consiste à réduire les coûts des services juridiques⁴⁶. À cet effet, les gouvernements appliquent une large gamme de mesures, comme l'introduction des technologies de l'information, la modification des modalités contractuelles applicables aux avocats et le réexamen des barèmes pour les honoraires facturés par ces derniers⁴⁷. Une ou

³⁸ Agris Batalauskis, "New Developments in the Latvian Legal Aid System", 8 July 2016
<http://internationallegalaidgroup.org/index.php/papers-publications/articles/13-new-developments-in-the-latvian-legal-aid-system>

³⁹ Jérôme Cayol, "Legal Aid: A Short Note on France", 2016
<http://internationallegalaidgroup.org/index.php/papers-publications/articles/17-legal-aid-a-short-note-on-france>

⁴⁰ Documentation de la conférence ILAG 2013 et 2015

⁴¹ Legal Aid in Europe, p. 81 ; Rapport CEPEJ 2014, p. 88

⁴² "The Legal Aid Agency. England & Wales National Report", Documentation de la conférence ILAG 2015; Legal Aid in Europe, p. 81

⁴³ Les observations finales formulées par Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies sur le sixième rapports périodiques du Royaume-Uni et Irlande du Nord. E/C.12/GBR/CO/6, para. 20

⁴⁴ Legal Aid in Europe, p. 81

⁴⁵ Ministère de la Justice finlandais, Département de l'administration judiciaire, Unité spécialisée en matière d'assistance juridique et exécution des arrêts, «National Legal Aid Report», Documentation de la conférence ILAG 2015, p. 13.

⁴⁶ Ibid. pp. 7-13; Steven Gibens, «Legal Aid in Belgium: A Work in Progress», 2016
<http://internationallegalaidgroup.org/index.php/papers-publications/articles/16-legal-aid-in-belgium-a-work-in-progress>

⁴⁷ Legal Aid in Europe, pp. 81-84

plusieurs mesures de ce type ont été prises en Angleterre et au pays de Galles⁴⁸, en Irlande⁴⁹ et aux Pays-Bas⁵⁰. Certaines des mesures visant à réduire les coûts des services juridiques peuvent apparemment aussi entraîner une diminution de la qualité de l'assistance judiciaire. Ainsi, à cause de la réduction de fait des indemnités accordées aux avocats assurant l'assistance judiciaire en Belgique et en France, ce sont souvent des avocats inexpérimentés qui fournissent cette aide⁵¹.

19. La troisième démarche consiste à trouver des sources de financement complémentaires pour les systèmes d'assistance judiciaire, par exemple sous forme d'une participation versée par les bénéficiaires eux-mêmes. La participation demandée aux bénéficiaires a augmenté en France, en Angleterre et au pays de Galles, en Ecosse et en Irlande⁵² ; d'après les experts, cette mesure ne rapporterait toutefois pas beaucoup d'argent⁵³.

20. Ces réformes sont nécessaires pour assurer la stabilité à long terme des systèmes d'assistance judiciaire. L'Irlande du Nord, par exemple, a retardé l'application de telles mesures dans le domaine de l'assistance judiciaire au pénal, ce qui a entraîné une augmentation des dépenses correspondantes, qui sont passées de 37 millions de livres sterling en 2009-2010 à 57 millions en 2014-2015⁵⁴. Une croissance non maîtrisée des dépenses pourrait conduire à une faillite du système d'assistance judiciaire. Il n'en demeure pas moins que les mesures de réduction des coûts doivent être appliquées avec précaution car elles peuvent nuire à l'accès à la justice.

Amélioration de l'organisation et de la gestion de l'assistance judiciaire

21. Les réformes de l'assistance judiciaire récemment engagées visent également à en améliorer l'organisation. Elles prévoient parfois une refonte des instances gérant le système d'aide. L'Angleterre et le pays de Galles ont par exemple supprimé la Legal Services Commission (LSC), organisme public exécutif non ministériel qui était chargé de gérer l'assistance judiciaire. Ses fonctions ont été transférées à la Legal Aid Agency (Agence de l'assistance judiciaire), organisme exécutif du ministère de la Justice⁵⁵. La Finlande s'apprête à mettre en place six bureaux d'assistance judiciaire, avec à leur tête des directeurs de district qui géreront les services locaux d'assistance judiciaire⁵⁶. Certaines mesures de réforme ont pour objet d'améliorer les modalités de prestation de l'assistance judiciaire. En Belgique, par exemple, les réformes permettront d'améliorer les liens entre les prestataires de conseils juridiques (l'assistance judiciaire de première ligne en tant que telle) et les organismes et organisations d'aide sociale⁵⁷. De nombreux pays mettent également en place des systèmes numériques de flux de documents afin de simplifier les demandes d'assistance judiciaire et

⁴⁸ "The Legal Aid Agency. England & Wales National Report", Documentation de la conférence ILAG 2015

⁴⁹ "Republic of Ireland National Report", Documentation de la conférence ILAG 2015

⁵⁰ "Legal Aid in the Netherlands. A Broad Outline. Legal Aid Board", 2015. pp. 30-34

⁵¹ Legal Aid in Europe, p. 108

⁵² Ibid.. p. 81

⁵³ Ibid. p. 109

⁵⁴ "Northern Ireland Audit Office. Managing Legal Aid", Communiqué de presse, 21 Juin 2016

<https://www.niauditoffice.gov.uk/sites/niao/files/media-files/Managing%20Legal%20Aid%20Media%20Release.pdf>

⁵⁵ "The Legal Aid Agency. England & Wales National Report", Documentation de la conférence ILAG 2015 p. 1

⁵⁶ Muilu Merja, "Finnish Legal Aid: What's Going On?" 2016.

<http://internationallegalaidgroup.org/index.php/papers-publications/articles/14-finnish-legal-aid-what-s-going-on>

⁵⁷ Steven Gibens, "Legal Aid in Belgium: A Work in Progress", 2016.

<http://internationallegalaidgroup.org/index.php/papers-publications/articles/16-legal-aid-in-belgium-a-work-in-progress>

d'accélérer le paiement des avocats pour leurs prestations d'assistance judiciaire⁵⁸. Les innovations introduites grâce aux technologies numériques font l'objet d'une section à part entière du présent rapport.

22. Dans l'ensemble, les experts n'ont trouvé aucun élément permettant de penser que les propositions de réforme sont systématiquement évaluées et rectifiées à la lumière des exigences de la CEDH. Les changements de politiques obéissent aux règles et traditions réglementaires propres à chaque pays et ne sont généralement pas évalués de façon très claire et exhaustive à l'aune des exigences de la CEDH⁵⁹.

IV. Principaux facteurs et tendances influant sur les systèmes d'assistance judiciaire

Contraintes financières

23. À l'heure actuelle, le manque de moyens financiers est le principal facteur affectant les systèmes d'assistance judiciaire. Comme indiqué plus haut, les pays les moins développés économiquement ne sont pas en mesure de consacrer beaucoup d'argent à l'assistance judiciaire en matière civile. En ces temps de crise économique, des pays plus prospères ont également commencé à réduire le financement de l'assistance judiciaire. Ces contraintes financières posent avec plus d'acuité le problème de la limitation des dépenses, qui ne doit pas se faire au détriment de l'accès à la justice.

24. L'examen approfondi du système d'assistance judiciaire peut permettre de déceler des gouffres à l'origine de dépenses excessives et d'une baisse d'efficacité. Une démarche encore plus prometteuse consiste à examiner dans son intégralité la chaîne d'accès à la justice⁶⁰. L'assistance judiciaire n'est pas un but en soi mais l'un des instruments garantissant l'accès à la justice. Celui-ci dépend de nombreux facteurs étroitement liés et peut être assuré par toutes sortes de mesures⁶¹. Une analyse du contexte dans lequel s'inscrit le système de l'assistance judiciaire financé par l'Etat devrait donc permettre de déterminer les facteurs entraînant une augmentation de la demande d'aide et de son coût. Agir sur ces facteurs est un moyen d'améliorer l'accès à la justice sans avoir à augmenter le financement de l'aide.

Facteurs d'augmentation de la demande et des coûts de l'assistance judiciaire

25. Les chercheurs affirment que certaines caractéristiques des systèmes juridiques nationaux pourraient contribuer à accroître les coûts de l'accès à la justice⁶². Des études ont permis de découvrir que les facteurs ci-après compliquaient l'accès à la justice, suscitaient une demande d'assistance judiciaire et entraînaient une hausse des coûts :

Représentation obligatoire

26. Dans de nombreuses juridictions civiles européennes, les personnes ont le choix de se faire représenter par un professionnel du droit ou d'assurer leur propre représentation.

⁵⁸ La section suivante du rapport donne plus de détails

⁵⁹ Legal Aid in Europe, p. 103.

⁶⁰ Face to Face Legal Services.

⁶¹ Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats, 15 April 2013 A/HRC/23/43, para. 79

⁶² M. Gramatikov et L. Klaming, "Justice as Experienced by the User: A Study of the Costs and Quality of a Path to Justice in The Netherlands" (April, 2009), Tilburg University Legal Studies Working Paper No. 004/2009.

Toutefois, le droit procédural de quelques pays⁶³ empêche les parties de se représenter elles-mêmes et leur impose de se faire représenter par un juriste professionnel pour certaines procédures judiciaires.

27. Il peut être obligatoire de se faire représenter par un juriste professionnel devant certaines hautes instances comme les juridictions suprêmes et constitutionnelles. C'est par exemple le cas en Autriche, en République tchèque, en Estonie et au Portugal⁶⁴. Il peut aussi être obligatoire de se faire représenter devant une juridiction du premier ou du second degré. En Belgique, en Allemagne, aux Pays-Bas⁶⁵, en Autriche, en Croatie, au Luxembourg, au Portugal et en Italie⁶⁶, des avocats habilités doivent représenter les parties au civil lorsque le litige dépasse un certain montant défini par la loi. En France, cette représentation est nécessaire devant les juridictions du premier degré pour certains types d'affaires, comme les divorces⁶⁷.

28. Le fait qu'il soit obligatoire de se faire représenter en justice vise à mieux protéger les droits des parties et à assurer la rapidité et la qualité de la justice. D'un autre côté, cette obligation entrave l'accès à la justice car il est alors nécessaire d'engager un avocat et de payer les frais juridiques pour pouvoir intenter une procédure judiciaire. L'assistance judiciaire aide à surmonter les difficultés financières découlant de l'obligation de représentation. Il s'ensuit que cette obligation fait grimper les coûts de l'assistance judiciaire. Si de telles dépenses sont acceptables dans des affaires soulevant des questions de droit et de fait complexes, elles ne se justifient peut-être pas dans des affaires simples. Il pourrait être préférable de lever cette obligation de représentation pour les affaires et procédures simples.

Monopole de prestation de services juridiques

29. De nombreux Etats membres du CdE n'autorisent que les membres de professions juridiques réglementées à représenter les défendeurs dans des procédures pénales. Au civil, le monopole de ces professions sur la représentation n'est pas aussi étendu. L'Albanie, l'Autriche, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Finlande, l'Angleterre et le pays de Galles, l'Estonie, l'Irlande, l'Irlande du Nord, la Roumanie, l'Espagne et la Suède autorisent les membres de la famille, un syndicat ou d'autres acteurs encore à représenter les parties à un litige devant un tribunal⁶⁸. Il existe un véritable monopole pour la plupart des procédures civiles en Belgique, à Chypre, au Luxembourg, en France, en Grèce, en Italie, à Malte, à Monaco et en Turquie⁶⁹. En Allemagne, le monopole des professions juridiques s'étend à l'information et aux consultations juridiques⁷⁰.

30. Ce monopole se justifie par la nécessité d'assurer la protection des clients et le niveau de qualité des services juridiques. Les critères d'admission dans la profession, l'obligation de respecter des règles déontologiques et l'existence de procédures disciplinaires sont autant de garanties de compétence et de déontologie des membres des professions réglementées. Le respect de toutes ces exigences étant coûteux pour les professionnels du droit, il se peut que

⁶³ Le nombre exacte des Etats membres du CdE qui n'autorisent que les membres de la profession juridique réglementée à représenter les parties reste inconnue. Le rapport CEPEJ 2014 ne fait pas de distinction claire entre les pays qui permettent représentation par soi-même, et ceux qui n'autorisent que les membres de la profession juridique réglementée à représenter autrui

⁶⁴ Rapport CEPEJ 2014, p. 387

⁶⁵ Legal Aid in Europe, p. 26

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid., p. 26

⁶⁸ Rapport CEPEJ 2014, p. 381

⁶⁹ Ibid..

⁷⁰ Legal Aid in Europe, p. 26

leurs services ne soient pas bon marché et que les pouvoirs publics doivent aider les personnes défavorisées à les payer⁷¹.

31. Certaines études émettent des doutes quant au fait que le monopole, qui alourdit les coûts des services juridiques, bénéficie de façon appréciable aux clients⁷² et d'autres montrent que des personnes qui n'ont pas l'habilitation pour être avocat peuvent fournir des services de qualité similaire à ceux que fournissent les membres des professions juridiques réglementées⁷³. En outre, la réglementation du marché juridique peut constituer une barrière à l'innovation dans les prestations de services juridiques⁷⁴. C'est pourquoi les experts recommandent de « libéraliser progressivement le marché des services juridiques en réduisant les barrières réglementaires à l'entrée pour les prestataires de services, y compris les non-avocats, qui souhaitent offrir des services juridiques aux personnes défavorisées⁷⁵ ».

Complexité des procédures judiciaires

32. Selon le raisonnement de la Cour dans l'arrêt Airey contre l'Irlande, même lorsque la loi ne prescrit pas expressément la représentation par un avocat, il peut y avoir restriction à l'accès à la justice si les règles procédurales sont d'une telle complexité qu'elles ne permettent pas à une partie de plaider effectivement sa cause⁷⁶. La complexité des procédures est l'une des causes à l'origine de la demande de conseils juridiques et en particulier d'une assistance judiciaire.⁷⁷

33. Les experts estiment que les conditions procédurales allemandes sont trop complexes pour qu'il soit possible de se passer de l'assistance d'un avocat⁷⁸. Il semblerait qu'en Angleterre et au pays de Galles, certaines procédures du droit de la famille, qui ont été récemment exclues du programme d'assistance judiciaire, soient trop compliquées pour les parties non représentés⁷⁹. Il n'existe cependant aucune étude mesurant la complexité des procédures civiles dans l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe.

34. Pour les experts, les pays cherchant à réduire les dépenses liées à l'assistance judiciaire pourraient envisager de simplifier les procédures afin de les rendre abordables pour les parties qui assurent leur propre représentation⁸⁰.

Manque d'informations et de services apportant des solutions aux problèmes à un stade précoce afin d'éviter qu'ils ne s'aggravent

35. De l'avis des spécialistes, le fait de disposer d'informations juridiques fiables et compréhensibles aide les personnes concernées à régler leurs problèmes juridiques à un

⁷¹ Barendrecht, Maurits, "Legal Aid, Accessible Courts or Legal Information? Three Access to Justice Strategies Compared", TISCO Working Paper Series on Civil Law and Conflict Resolution Systems No. 010/2010. p. 10

⁷² Maurits Barendrecht, Martin Gramatikov, Jin Ho Verdonschot et Robert Porter, "Towards Basic Justice Care for Everyone", 2012, p. 65 (ci-après - "Towards Basic Justice Care")

⁷³ Richard Moorhead, Avrom Sherr et Alan Paterson, "Contesting Professionalism: Legal Aid and Nonlawyers in England and Wales", Law & Society Review, Vol. 37, No. 4, pp. 765–808, Décembre 2003

⁷⁴ Towards Basic Justice Care, p. 64

⁷⁵ "Making the Law Work for Everyone". Vol. 1., Rapport de la Commission des Nations Unies pour la démarginalisation des pauvres, p. 62

⁷⁶ Airey c. Irlande, 9 Octobre 1979, Series A no. 32.

⁷⁷ Legal Aid in Europe, p.97

⁷⁸ Analyse PILnet

⁷⁹ "Legal aid cuts: The forgotten pillar of the welfare state – a special report", The Guardian, 2014

<http://www.theguardian.com/law/2014/sep/25/-sp-legal-aid-forgotten-pillar-welfare-state-special-report-impact-cuts>

⁸⁰ Legal Aid in Europe, p.96

stade précoce⁸¹. En outre, plus l'accès à l'information juridique est aisé, plus la proportion de personnes parvenant à régler leurs problèmes juridiques elles-mêmes est importante⁸².

36. La majorité des Etats membres du CdE publient de l'information juridique⁸³. Des acteurs non étatiques, notamment des entreprises, des universités et des ONG⁸⁴, contribuent également à la diffusion de cette information. Mais le fait qu'elle soit consultable ne permet pas nécessairement aux intéressés de trouver une solution à leurs problèmes. Les chercheurs font remarquer que ceux qui publient de l'information juridique ne s'orientent pas habituellement vers les besoins des personnes ordinaires⁸⁵. À cela s'ajoute le fait que les pouvoirs publics ne vérifient pas systématiquement que l'information juridique accessible au public soit adaptée⁸⁶.

37. L'accès à la consultation juridique à un stade précoce est également un moyen d'éviter qu'un litige ne s'envenime et qu'un problème juridique ne s'aggrave. Il permet de réduire les coûts pour les personnes concernées et pour le budget de l'assistance judiciaire car l'intervention précoce d'un conseiller juridique peut éviter qu'une affaire aille jusqu'au procès et donc faire l'économie d'une demande d'assistance judiciaire⁸⁷.

38. Les systèmes d'assistance judiciaire en Europe ne permettent pas tous l'accès à une consultation juridique à un stade précoce. Comme indiqué plus haut, l'assistance judiciaire pour des procédures extrajudiciaires en matière civile existe dans moins de la moitié des Etats membres du CdE⁸⁸. En outre, même dans les pays qui fournissent une assistance judiciaire en dehors des procédures judiciaires, ce type de services n'est pas toujours d'un accès facile. Par exemple, en Russie, les règles d'admissibilité à une assistance judiciaire sous forme de consultation sont les mêmes que pour la représentation dans le cadre de procédures judiciaires⁸⁹.

Technologies de l'information

39. Comme indiqué plus haut, la réglementation du marché juridique peut constituer une barrière à l'innovation. Cependant, le développement des technologies de l'information est présenté comme l'un des principaux facteurs de changement du marché juridique⁹⁰. L'évolution associée à ces technologies modifie le rôle des programmes d'assistance judiciaire en matière d'accès à la justice et elle offre de nouvelles possibilités pour renforcer l'efficacité de l'assistance judiciaire financée par l'Etat.

Technologies rendant les services juridiques plus abordables

40. Ces technologies facilitent considérablement la reproduction et la diffusion de l'information juridique ; elles simplifient énormément le travail de recherche juridique, permettent de compiler automatiquement des dossiers juridiques et facilitent la communication entre les prestataires de services juridiques et les personnes qui sont à la recherche d'un

⁸¹ Ibid. pp. 102, 107-108

⁸² Towards Basic Justice Care, p. 83

⁸³ Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit (2016), Rapport établi par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, pp. 24-25

⁸⁴ Greenleaf G., "The Global development of free access to legal information", European Journal of Law and Technology, Vol. 1, No.1, 2010

⁸⁵ Towards Basic Justice Care, p. 74

⁸⁶ Legal Aid in Europe, p. 77

⁸⁷ "Legal Aid in the Netherlands. A Broad Outline. Legal Aid Board", 2015, p. 11-12

⁸⁸ Rapport CEPEJ 2014, p. 69

⁸⁹ Loi fédérale sur assistance juridique N 324-FZ of 21 Novembre 2011

⁹⁰ The Law Society of England and Wales, "The Future of Legal Services", 2016, p. 11

conseil ou d'une aide⁹¹. Les technologies de l'information induisent une standardisation des services juridiques, l'élaboration et la diffusion de protocoles de résolution des problèmes les plus usuels⁹². En conséquence, les prestataires peuvent baisser les prix de leurs services, qui deviennent alors accessibles aux groupes qui n'en bénéficiaient pas jusque-là⁹³. Ainsi, la généralisation des technologies de l'information pourrait élargir l'accès à la justice et réduire le besoin de services juridiques financés par l'Etat, en particulier si les pouvoirs publics établissent des dispositifs capables d'offrir des services juridiques innovants.

41. D'après les experts, les avancées technologiques sur le marché juridique devraient bénéficier aux catégories suivantes de population à faibles revenus : les personnes ayant un niveau d'alphabétisation et d'éducation suffisant pour pouvoir assumer, aux côtés de prestataires de services juridiques « dégroupés », une part du travail nécessaire à la résolution de leurs problèmes ; les personnes qui ont les mêmes types de problèmes que les clients plus aisés et, enfin, les personnes dont les ressources sont suffisantes pour constituer un enjeu commercial⁹⁴. Il incombe aux Etats d'assurer l'accès à la justice d'autres groupes à faibles revenus.

Justice en ligne

42. La justice en ligne compte parmi les développements importants pour l'avenir de l'assistance judiciaire. Les tribunaux européens se lancent dans les services en ligne⁹⁵. Le processus ne se développe pas simultanément dans tous les Etats membres du CdE, mais les sites web de tribunaux de nombreux pays européens offrent désormais une aide en ligne aux parties à un litige. Les services en ligne peuvent notamment permettre de télécharger des documents de procédure, de déposer une plainte et de présenter des preuves par voie électronique, de suivre une affaire et d'être informé des étapes majeures de la procédure⁹⁶. Les innovations ont en outre une influence sur les modes alternatifs de règlement des litiges (ADR). L'Union européenne a entériné la mise en place de plateformes en ligne d'ADR en matière de droit de la consommation⁹⁷. Les Pays-Bas offrent un soutien en ligne pour la résolution de différends⁹⁸ de voisinage et mettent au point une plateforme d'ADR en ligne pour les dossiers de séparation⁹⁹. L'Angleterre et le pays de Galles ont créé une plateforme d'ADR en ligne pour les affaires de divorce¹⁰⁰. Avec le développement de la justice en ligne, une assistance judiciaire numérique se met en place.

Rôle des acteurs étatiques dans la diffusion de l'information juridique dans l'environnement numérique

43. Comme l'information permet de faire face aux problèmes juridiques, l'accès à cette information grâce aux technologies numériques devrait permettre aux gens d'être plus

⁹¹ ABA Commission on the Future of Legal Services, « Rapport sur l'avenir des services juridiques aux États-Unis », 2016, pp. 18-19.

⁹² The Law Society of England and Wales, "The Future of Legal Services", 2016, p. 11

⁹³ Face to Face Legal Services, p 14

⁹⁴ Ibid. p. 78.

⁹⁵ Legal Aid in Europe, p. 80

⁹⁶ Rapport CEPEJ 2014 pp. 123-126

⁹⁷ Towards Basic Justice Care, p. 104

⁹⁸ Roger Smith, "Digital Delivery of Legal Services to People On Low Incomes", Documentation de la conférence ILAG 2015, p 10 (ci-après " Digital Delivery").

⁹⁹ Legal Aid in Europe, p. 80

¹⁰⁰ Digital Delivery, p. 10

autonomes¹⁰¹. Toutefois, malgré l'importante réduction des coûts de diffusion, l'information juridique fournie par les acteurs du marché est rarement de qualité¹⁰².

44. Pour apporter une solution à des problèmes juridiques, l'information doit être présentée de façon à ce que les utilisateurs auxquels elle est destinée puissent la comprendre sans devoir faire appel à un avocat. Elle doit correspondre au problème considéré, suffire à le régler et être disponible en temps utile¹⁰³. Les acteurs commerciaux n'investissent pas dans la production d'une information juridique adaptée aux besoins du public car elle a une faible valeur marchande¹⁰⁴. Les spécialistes suggèrent que les pouvoirs publics comblerent ces lacunes en mettant sur pied leurs propres services d'information ou en subventionnant des acteurs non étatiques afin qu'ils s'en chargent¹⁰⁵.

Assistance judiciaire par voie numérique

45. Les sites d'information sur le web constituent une forme de plus en plus répandue de service juridique financé par l'Etat¹⁰⁶. Ces services sont accessibles non seulement aux groupes éligibles à d'autres formes d'assistance judiciaire mais aussi à de nombreux autres utilisateurs. En général, ils ne fournissent pas de services personnalisés, mais donnent plutôt des conseils types pour résoudre les problèmes les plus courants et les plus répandus. Cependant, les projets dans ce domaine évoluent tellement vite¹⁰⁷ qu'il est difficile de donner une description à jour des différents sites web d'information et de consultations juridiques financés par l'Etat et d'en évaluer l'efficacité. Les chercheurs relèvent que les meilleurs sites web présentent les caractéristiques suivantes : ils fournissent une information et des conseils précis et corrects ; ils sont axés sur les utilisateurs, pas sur les avocats ; leur présentation visuelle et les fonctionnalités correspondent à ce qui se fait aujourd'hui ; ils sont interactifs, offrent une aide personnalisée, notamment des services de consultation directe et aident les utilisateurs à cerner, à définir et à résoudre leurs problèmes¹⁰⁸. Selon les spécialistes, l'un des meilleurs exemples d'assistance judiciaire en ligne est le Rechtwijzer (ce qui se traduit par « guide de résolution des litiges » ou « plateforme interactive de la justice ») ; il s'agit d'un site de conseils juridiques mis au point par le bureau néerlandais d'assistance judiciaire et géré par un comité mixte composé de plusieurs parties prenantes, dont le Barreau¹⁰⁹. Ce site web, qui offre une aide numérique sous forme d'arbre de décision, permet aux gens de trouver une solution à leurs problèmes juridiques de façon interactive. Il se charge également au besoin de diriger les utilisateurs vers les spécialistes ou organismes compétents. Une caractéristique importante de ce site web est qu'il comporte une plateforme en ligne permettant de régler un litige avec une partie adverse en négociant avec elle en présence d'une tierce partie neutre, dans le cadre d'un « dialogue à trois ». Cette assistance est à présent également disponible pour les affaires de divorce¹¹⁰.

46. En dehors des sites web d'information et de conseil juridiques, les prestataires d'assistance judiciaire utilisent la technologie pour offrir des services juridiques personnalisés à distance, par exemple par e-mail ou vidéoconférence. Ils peuvent en outre s'appuyer sur les technologies de l'information pour simplifier et accélérer la demande d'assistance judiciaire,

¹⁰¹ Barendrecht, Maurits, "Legal Aid, Accessible Courts or Legal Information? Three Access to Justice Strategies Compared", TISCO Working Paper Series on Civil Law and Conflict Resolution Systems No. 010/2010. p. 8

¹⁰² Legal Aid in Europe, p. 76.

¹⁰³ Towards Basic Justice Care, p. 7

¹⁰⁴ Ibid. p. 73

¹⁰⁵ Legal Aid in Europe, p. 76

¹⁰⁶ Digital Delivery, p. 6

¹⁰⁷ Face to Face Legal Services, p. 8

¹⁰⁸ Digital Delivery, pp.7-14

¹⁰⁹ Face to Face Legal Services, p. 59.

¹¹⁰ "Legal Aid in the Netherlands. A Broad Outline. Legal Aid Board", 2015, pp. 8-9.

pour en améliorer la gestion et pour fournir les services. En Finlande, aux Pays-Bas, en Ecosse et en Espagne, il est possible de faire une demande d'assistance judiciaire en ligne¹¹¹. En Finlande et aux Pays-Bas, les autorités responsables de l'assistance judiciaire ont accès en ligne aux informations des services fiscaux, ce qui leur permet de vérifier les conditions d'admissibilité sans avoir à exiger du demandeur qu'il fournisse des preuves de sa situation financière. Dans ces pays, les avocats peuvent utiliser le système en ligne pour facturer leurs prestations d'assistance judiciaire. En Irlande, le bureau de l'assistance judiciaire se sert des technologies de l'information pour gérer les dossiers¹¹². En revanche, en Allemagne, en Italie et en Russie, il n'est pas possible de faire une demande d'assistance judiciaire en matière civile en ligne¹¹³. Dans quelques régions russes, les autorités responsables de l'assistance judiciaire et les prestataires ont accès en ligne à la base de données des services sociaux pour vérifier que les demandeurs répondent aux critères d'admissibilité et les orienter vers les interlocuteurs compétents ; pour l'essentiel, l'organisation et la gestion de l'assistance judiciaire en Russie reposent cependant sur le traitement traditionnel des dossiers sur support papier plutôt que sur les technologies de l'information¹¹⁴. Mais là encore, le recours aux technologies de l'information se répand si rapidement qu'il est difficile de rendre compte de manière exhaustive de la façon dont les programmes d'assistance judiciaire des différents Etats membres du CdE utilisent ces technologies pour renforcer l'accès aux services d'assistance judiciaire et accroître l'efficacité de gestion.

Limites des prestations numériques

47. Les experts signalent que si l'assistance judiciaire en ligne permet de réduire les coûts, elle comporte cependant quelques faiblesses. Comme on l'a déjà dit plus haut, les technologies de l'information entraînent une standardisation des services. Toutefois, dans certaines affaires, pour résoudre un problème juridique, une personne a non seulement besoin d'informations et de conseils, mais aussi d'être rassurée et de recevoir un soutien émotionnel, ce qui passe par une prise en charge personnalisée¹¹⁵. Cela signifie que les modèles de services en ligne ne devraient pas être entièrement automatisés et qu'ils doivent offrir un soutien personnalisé.

48. Les experts appellent en outre l'attention sur le phénomène de fracture numérique, qui exclut certains groupes de population non seulement parce qu'ils n'ont pas matériellement accès aux technologies, mais surtout parce qu'ils n'ont pas les capacités et aptitudes intellectuelles nécessaires, ni la culture du numérique¹¹⁶. Afin d'éviter cette discrimination, les pouvoirs publics doivent conserver des services de consultation classiques.

¹¹¹ Legal Aid in Europe, pp. 79-80

¹¹² Ibid. pp. 79-80

¹¹³ Analyse PILnet

¹¹⁴ Conclusions du projet "Free Civil Legal Aid and Assistance for Vulnerable Groups in the Russian Federation" 2015-2016 ("Conclusions du projet FCLA"). Direction Générale Droits de l'Homme et Etat de droit. Pour plus de détails

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168059988f>

¹¹⁵ Face to Face Legal Services, p. 83

¹¹⁶ Digital Delivery, p. 3

Autres façons de répondre aux besoins juridiques

49. Dans de nombreux pays européens, les programmes d'assistance judiciaire financés par l'Etat coexistent avec divers autres acteurs et instruments, ce qui aide aussi les gens à obtenir des services juridiques à des prix raisonnables, voire gratuitement : assurance de protection juridique, consultations bénévoles, cliniques juridiques et ONG.

Assurance protection juridique

50. Les experts indiquent que l'assurance protection juridique contribue à démocratiser l'accès à la justice pour les classes moyennes¹¹⁷. Bien que ces assurances couvrent normalement un éventail réduit de problèmes juridiques, elles peuvent garantir l'accès à des services abordables pour des litiges liés à des accidents de la circulation, des dommages personnels, des contentieux de consommation, des problèmes de sécurité sociale et en matière de droit du travail¹¹⁸.

51. L'assurance protection juridique se développe activement en Europe continentale. Alors qu'en 2012 l'assurance protection juridique n'existait que dans 29 Etats membres du CdE, elle existe maintenant dans 34 d'entre eux¹¹⁹. Ce système d'assurance privée est inconnu en Arménie, en Bulgarie, en Croatie, en Irlande, en Lettonie, à Malte, en République de Moldova, au Monténégro, en Roumanie, en Fédération de Russie, en Serbie, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et en Turquie.

52. Les pays où le marché de l'assurance protection juridique est le plus développé sont les Pays-Bas et l'Allemagne¹²⁰. L'expérience de ces deux pays permet d'émettre des hypothèses quant à l'influence du cadre réglementaire et des pratiques sur l'évolution du marché de l'assurance juridique. Selon certaines études, le fait que les honoraires des avocats soient réglementés peut expliquer le développement de l'assurance protection juridique en Allemagne car il permet aux compagnies d'assurance de calculer leurs risques et de proposer des primes intéressantes¹²¹. Toutefois, la réglementation des prix sur le marché juridique n'est pas la seule méthode pour permettre le développement de l'assurance protection juridique. Aux Pays-Bas, où les honoraires des avocats sont libres, les compagnies d'assurance peuvent prévoir les coûts parce que les procédures juridiques sont plutôt transparentes. De plus, contrairement à l'Allemagne, le marché des services juridiques aux Pays-Bas n'est pas le monopole de professions réglementées. Les compagnies d'assurance peuvent donc traiter les problèmes juridiques de leurs clients elles-mêmes et, dès lors, mieux contrôler les coûts¹²². D'ailleurs, les assureurs parviennent à régler jusqu'à 90 % des problèmes juridiques qu'ils traitent sans avoir à renvoyer un dossier devant un avocat ou un tribunal. Dans d'autres pays où les services juridiques ne font pas l'objet d'un monopole, les assureurs parviennent à résoudre entre 50 % et 70 % des litiges¹²³.

Consultations volontaires

53. Il s'agit de services juridiques offerts librement et bénévolement (pro bono) par des professionnels du droit. Des membres de professions juridiques réglementées et d'autres

¹¹⁷ Legal Aid in Europe, p. 109

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Rapport CEPEJ 2014, p. 74

¹²⁰ Legal Aid in Europe, p. 59

¹²¹ Ibid. p. 59

¹²² Ibid. p. 60

¹²³ Towards Basic Justice Care, p. 66.

acteurs du marché juridique mettent bénévolement leur temps et leurs compétences au service de ceux qui n'ont pas les moyens de se les offrir.

54. Il y a une vingtaine d'années, ce type de services n'existait pratiquement pas en Europe car la philosophie de l'Etat-providence faisait reposer la responsabilité de garantir l'accès à la justice sur les pouvoirs publics plutôt que sur les professionnels du droit. Ils ont commencé à se répandre en Europe il y a une quinzaine d'années, en raison de l'influence croissante des cabinets d'avocats américains et des politiques visant à réduire les dépenses budgétaires liées à l'assistance judiciaire¹²⁴.

55. Ces services peuvent être prévus, voire limités, par les réglementations nationales en vigueur : obligation de pratiquer des honoraires minimums, interdiction de fournir gratuitement des services juridiques, limitation ou interdiction de la publicité pour ces services, restrictions d'exercice imposées aux avocats étrangers. Cette dernière mesure a un impact négatif sur ces services car les cabinets internationaux encouragent activement les activités pro bono et sont favorables à ce que leurs avocats y participent. Trente et un Etats membres du CdE appliquent au moins l'une de ces restrictions, tandis que la Bulgarie, le Monténégro, la Finlande, la Grèce, la Lettonie, la Slovaquie et la Turquie interdisent expressément l'offre de services juridiques à titre gracieux¹²⁵.

56. Instaurer une réglementation prévoyant des services pro bono pourrait contribuer à l'accès à la justice des groupes défavorisés.

Cliniques juridiques et ONG

57. L'expression « clinique juridique » décrit divers programmes et projets éducatifs formels, non formels et informels ayant recours à des méthodes concrètes et interactives d'apprentissage axées sur les participants et basées sur des problèmes, dans le cadre desquels les étudiants se voient notamment confier des travaux pratiques concernant des affaires et des problèmes sociaux réels, sous la supervision d'universitaires et de professionnels¹²⁶. Comme ce sont des étudiants qui apportent une solution à des problèmes juridiques réels, les cliniques juridiques fournissent leurs services gratuitement aux personnes pauvres ou défavorisées. Aussi ces cliniques viennent-elles compléter les services assurés dans le cadre des programmes d'assistance judiciaire financés par l'Etat. D'autres acteurs sans but lucratif, comme des centres communautaires de conseil, des associations de consommateurs, des syndicats, des associations caritatives et des ONG humanitaires, s'emploient également à fournir gratuitement des consultations juridiques ou d'autres formes d'aide.

58. Alors que ces cliniques juridiques sont assez répandues au Royaume-Uni et dans divers pays d'Europe de l'Est, dans d'autres pays d'Europe continentale les facultés de droit ne se montrent guère désireuses d'en ouvrir et de soutenir leurs activités¹²⁷. Il semblerait qu'en Europe le secteur bénévole soit bien plus développé que les cliniques juridiques. Cela étant,

¹²⁴ Deborah L. Rhode, "Pro Bono in Principle and in Practice: Public Service and the Professions", Stanford: Stanford Law and Politics, 2005. pp. 100-104.

¹²⁵ Latham & Watkins LLP pour Pro Bono Institute, "A Survey of Pro Bono Practices and Opportunities in 84 Jurisdictions", 2016. pp. 715-724

¹²⁶ Définition fournie par le Réseau européen pour l'éducation juridique clinique
<http://www.encl.org/about-encl/definition-of-a-legal-clinic>

¹²⁷ Frank S. Block, "The Global Clinical Movement: Educating lawyers for Social Justice", Oxford University Press, 2011

il n'existe aucune étude permettant d'avancer une estimation de la contribution des ONG à l'assistance judiciaire gratuite dans les différents Etats membres du CdE ¹²⁸.

Programmes d'assistance judiciaire et modes alternatifs de réponse aux besoins juridiques

59. Les Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale encouragent les autorités nationales à reconnaître le rôle des barreaux ou associations de juristes, des cliniques juridiques des facultés de droit, des organisations non gouvernementales et autres dans l'exercice de la justice et leur recommandent de coopérer avec ces structures pour proposer des services d'assistance judiciaire¹²⁹. De nombreux Etats membres du CdE offrent des exemples d'intégration de nouvelles catégories de prestataires de services juridiques.

60. Par exemple, dans les pays dans lesquels les assurances offrent une protection juridique, les autorités compétentes pourraient ne pas souhaiter que leur programme d'assistance judiciaire soit ouvert aux personnes pouvant bénéficier de cette protection. Des conditions allant en ce sens font partie des critères d'admissibilité à l'assistance judiciaire au Danemark, en Finlande, en France et en Suède¹³⁰.

61. Les ONG et les cliniques juridiques sont parfois intégrées en tant que prestataires complémentaires dans le système d'assistance judiciaire afin d'accroître le nombre de bénéficiaires¹³¹. En Géorgie, en Hongrie, au Moldova et en Russie, la loi compte expressément les cliniques juridiques et les ONG parmi les prestataires de l'assistance judiciaire^{132 133}. En Angleterre et au pays de Galles, la réglementation permet même aux organisations caritatives ne disposant pas d'avocats de fournir des services d'assistance judiciaire et de briguer un financement public¹³⁴. Le bureau écossais d'assistance judiciaire dispose de plusieurs programmes de subvention pour aider des prestataires non étatiques et à but non lucratif qui viennent en aide à certains groupes vulnérables ou dispensent leurs services en utilisant des méthodes non traditionnelles¹³⁵. Aux Pays-Bas, l'assistance judiciaire de première ligne est fournie par un réseau d'ONG appelés « boutiques juridiques », financées par les communes et l'Etat central¹³⁶.

62. Cependant, les prestataires non traditionnels se heurtent à certaines limites. Les experts notent que les ONG ont du mal à développer la prestation de services juridiques et à assurer la pérennité de leur offre¹³⁷. Les capacités des cliniques juridiques sont limitées par le

¹²⁸ Richard J. Wilson, "Western Europe: Last Holdout in the Worldwide Acceptance of Clinical Legal Education", *German Law Journal*, Vol. 10, No. 6, 2009, pp. 359-382

¹²⁹ Ligne directrice 16, Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale, 3 Octobre 2012, UN Doc. A/C.3/67/L.6

¹³⁰ Rapport CEPEJ 2014, p. 74

¹³¹ Ligne directrice 16, Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale.

¹³² UNDP Ukraine, "International study of primary legal aid systems with the focus on the countries of central and Eastern Europe and CIS", 2012, pp. 21-25

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Morag McDermont, "Access to justice, advice agencies and the impact of funding", p. 1, Documentation de la conférence ILAG 2015

¹³⁵ "The Scottish Legal Aid Board, National report from Scotland", p. 7, Documentation de la conférence ILAG 2015

¹³⁶ UNDP Ukraine, "International study of primary legal aid systems with the focus on the countries of central and Eastern Europe and CIS", 2012, pp. 21-25

¹³⁷ Towards Basic Justice Care, pp. 75-78

fait même que leur fonction première est éducative¹³⁸. Si la reconnaissance des services pro bono dans la réglementation pourrait faciliter l'accès à la justice pour les groupes défavorisés, les spécialistes préviennent toutefois les décideurs politiques que ces services ne peuvent pas remplacer l'assistance judiciaire parce qu'ils sont souvent dans l'incapacité de répondre à tous les besoins des personnes défavorisées et sont très inégalement répartis sur le plan géographique puisque concentrés dans les grandes villes¹³⁹. Par ailleurs, l'assurance protection juridique privée n'est pas accessible aux couches les plus pauvres de la population.

V. Approches prometteuses en matière d'assistance judiciaire et d'accès à la justice

63. Les études comparatives aident à recenser les mesures qui permettent d'accroître l'efficacité des systèmes d'assistance judiciaire. Ces mesures vont de la planification et du contrôle budgétaires à l'organisation de la prestation des services en passant par les publics touchés, etc. L'impact attendu des différents types de mesures est variable. C'est la raison pour laquelle la présente section du rapport ne décrit que deux ensembles de mesures, qui semblent contribuer davantage à l'accès à la justice : il s'agit de l'assurance qualité et de la mise en place d'une assistance judiciaire de première ligne.

64. Les recherches existantes montrent par ailleurs que les réformes du système d'assistance judiciaire lui-même n'apportent que peu d'améliorations. Pour garantir l'accès à la justice sans grever à l'excès les budgets publics, il faut des mesures plus radicales, allant au-delà des programmes d'assistance judiciaire. Une conception plus large de l'accès à la justice est également décrite dans la présente section.

Contrôle et assurance qualité

65. L'accès aux services juridiques ne garantit pas l'accès à la justice si l'assistance judiciaire fournie est de faible qualité. Malgré l'importance de la qualité pour l'efficacité globale des programmes d'assistance judiciaire, jusqu'à la fin des années 80 les gouvernements n'ont pris aucune mesure particulière de contrôle de la qualité des services d'assistance judiciaire¹⁴⁰. L'assistance judiciaire, lorsqu'elle existait, était fournie par les membres des professions juridiques réglementées, ce qui était considéré comme un gage de qualité suffisant puisque ces professions sont soumises à des conditions d'entrée, des règles déontologiques, etc.¹⁴¹.

66. À la fin des années 80 et au début des années 90, l'augmentation des coûts de l'assistance judiciaire et la pénurie de fonds ont amené les décideurs politiques britanniques à s'intéresser à l'efficacité des programmes d'assistance judiciaire et, par conséquent, à la qualité des services fournis dans ce cadre¹⁴². Les autorités responsables de l'assistance judiciaire ont commencé à s'interroger sur le rôle exclusif des professions réglementées dans la prestation de services de qualité et ont proposé que l'assistance judiciaire financée par l'Etat soit transférée des membres de ces professions vers d'autres acteurs, ce qui a alimenté le

¹³⁸ Elaine Campbell and Victoria Murray, "Mind the gap: Clinics and the Access to Justice Dilemma", *International Journal of Legal and Social Studies*, Vol. II (3), Septembre 2015

¹³⁹ Richard Moorhead, "The limits of pro bono", 2010 <https://lawyerwatch.wordpress.com/2010/10/14/the-limits-of-pro-bono/>

¹⁴⁰ Exporting quality, pp. 1-2

¹⁴¹ Richard Moorhead, Avrom Sherr et Alan Paterson, "Contesting Professionalism: Legal Aid and Non-lawyers in England and Wales", *Law & Society Review* Vol. 37, No. 4, pp. 765–808, Décembre 2003

¹⁴² Exporting quality, pp. 1-2

débat sur la qualité de cette aide et la façon de l'assurer¹⁴³. Le premier système juridique européen à avoir mis en œuvre des mesures d'assurance qualité allant au-delà des seules garanties constituées par les règles régissant les professions juridiques réglementées est celui de l'Angleterre et du pays de Galles¹⁴⁴. L'Écosse¹⁴⁵ puis les Pays-Bas¹⁴⁶ lui ont emboîté le pas.

67. Les mécanismes d'assurance qualité institués dans ces pays sont appliqués par les autorités chargées de l'assistance judiciaire plutôt que par les professions juridiques réglementées ; ils s'appuient sur des méthodes validées par les sciences sociales. Ils sont constitués de trois composantes principales : des indicateurs de qualité, des procédures de vérification de la qualité et des mesures visant à maintenir le niveau de qualité requis. Les indicateurs portent généralement sur les conditions nécessaires à la prestation de services juridiques de qualité, comme le nombre de spécialistes fournissant ces services, leur formation et leurs aptitudes sociales, l'existence d'un système de gestion des affaires, d'un dispositif de supervision interne, etc.¹⁴⁷. Les autorités responsables de l'assistance judiciaire utilisent en outre des indicateurs de résultats, tels que le niveau de satisfaction des clients¹⁴⁸. Les indicateurs de qualité peuvent également servir à mesurer divers aspects importants du processus de prestation de services : le respect des délais de procédure, la gestion des dossiers des clients, le respect de la déontologie, l'exactitude des conseils donnés, la qualité des documents juridiques, etc.

68. Pour mesurer la qualité, les autorités compétentes analysent les statistiques et la documentation, enquêtent auprès des clients de l'assistance judiciaire¹⁴⁹ et font évaluer les services par les pairs¹⁵⁰. La mesure de la qualité sert à choisir des prestataires d'assistance judiciaire compétents, à les pousser à maintenir le niveau de qualité approprié ainsi qu'à éliminer ceux qui n'y parviennent pas¹⁵¹. En outre, les autorités responsables de l'assistance judiciaire aident les prestataires à maintenir un niveau correct de qualité en leur donnant des conseils sur l'amélioration de l'organisation et de la prestation des services, en organisant des formations et en imposant des normes minimales¹⁵².

69. Bien que l'amélioration de la qualité des services soit un motif secondaire ou accessoire des réformes de l'assistance judiciaire¹⁵³, bon nombre de pays mettent en œuvre

¹⁴³ Richard Moorhead, Avrom Sherr et Alan Paterson "Contesting Professionalism: Legal Aid and Nonlawyers in England and Wales", *Law & Society Review* Vol.37, No. 4, pp. 766–767, Décembre 2003

¹⁴⁴ Lee Bridges, "Recent Development in Criminal Legal Aid in England and Wales – Contracting, Quality and the Public Defender Experiment", p.9, Documentation de la conférence ILAG 2001.

¹⁴⁵ Exporting quality, p. 3

¹⁴⁶ P.J.M. van den Biggelaar, "Reporting on the Dutch Revolution", Documentation de la conférence ILAG 2015, p. 13.

¹⁴⁷ A titre d'exemple, "Specialist Quality Mark Standards" élaboré par Agence de l'assistance judiciaire https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/384583/specialist-quality-mark-standard.pdf

¹⁴⁸ "Legal Aid in the Netherlands. A Broad Outline. Legal Aid Board", p 29, 2015

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ Agence de l'assistance judiciaire, Angleterre et au pays de Galles, rapport national, p. 3, Documentation de la conférence ILAG 2015

¹⁵¹ P.J.M. van den Biggelaar, "Reporting on the Dutch Revolution. The value-added of a good gateway to the legal aid system" Documentation de la conférence ILAG 2005

¹⁵² Analyse PILnet

¹⁵³ Legal Aid in Europe, p. 101

des mesures à cet effet, ce qui a été le cas récemment en Belgique¹⁵⁴, en Finlande¹⁵⁵, en Moldova¹⁵⁶ et en Russie¹⁵⁷.

Développement de l'assistance judiciaire de première ligne

70. Les programmes d'assistance judiciaire se focalisent habituellement sur les procédures judiciaires. Toutefois, apporter une aide à un stade précoce peut permettre de résoudre les problèmes par voie de négociation avec l'autre partie au litige sans devoir s'en remettre à un tribunal. Une intervention rapide permet donc de réduire les dépenses d'assistance judiciaire au stade de la procédure judiciaire¹⁵⁸.

71. Les Pays-Bas ont été les premiers à mettre en place un service d'information et de conseil spécialisés permettant d'analyser et de résoudre les problèmes juridiques à un stade précoce¹⁵⁹. Ce service, appelé «Comptoirs des services juridiques», fournit une aide de première ligne consistant notamment à clarifier les questions juridiques que se posent les clients et à leur fournir informations et conseils. Lorsque c'est nécessaire, les Comptoirs des services juridiques renvoient leurs clients vers un avocat libéral ou un médiateur, pour une assistance judiciaire de seconde ligne, ou encore vers d'autres professionnels ou vers des organismes de soutien¹⁶⁰. À ces services sont récemment venus s'ajouter des sites web d'information et de conseil¹⁶¹.

72. Ce service se caractérise par le seuil de déclenchement : n'importe qui peut s'adresser à ces comptoirs et y obtenir une aide gratuitement¹⁶². Les autorités responsables de l'assistance judiciaire incitent à chercher une solution d'abord auprès des Comptoirs des services juridiques au lieu de s'adresser directement à un avocat. Ceux qui le font obtiennent une réduction de 53 € sur la participation qui leur est demandée si une assistance judiciaire de seconde ligne s'avère ensuite nécessaire¹⁶³. Ces comptoirs se caractérisent également par la séparation entre l'assistance judiciaire de première ligne, la médiation et l'aide apportée dans le cadre de procédures judiciaires. Les Comptoirs des services juridiques sont une entité distincte et leur personnel n'a pas le droit de représenter les clients¹⁶⁴.

73. À l'heure actuelle, ces Comptoirs des services juridiques n'ont pas d'équivalents dans d'autres Etats membres du CdE, bien que certains d'entre eux disposent également de mécanismes d'assistance judiciaire de première ligne. En Belgique, par exemple, la loi distingue l'assistance judiciaire de première et de seconde ligne et les définit strictement¹⁶⁵. En Angleterre et au pays de Galles, il existe un service téléphonique d'assistance judiciaire de première ligne. Il est obligatoire de passer par ce service pour pouvoir accéder à une

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ Ministère de la Justice finlandais, Département de l'administration judiciaire, Unité spécialisée en matière d'assistance juridique et exécution des arrêts. Rapport national sur l'assistance judiciaire, documentation de la conférence ILAG 2015, p. 12

¹⁵⁶ Exporting quality, p. 6

¹⁵⁷ Conclusion du projet FCLA

¹⁵⁸ Legal Aid in Europe, pp. 98-99

¹⁵⁹ Nick Huls, "Putting legal aid at a distance: Recent trends in the Netherlands", pp.1-2, Documentation de la conférence ILAG 2003

¹⁶⁰ "Legal Aid in the Netherlands. A Broad Outline. Legal Aid Board", 2015, p. 6

¹⁶¹ Ibid. p 8

¹⁶² Ibid. p. 11

¹⁶³ Ibid. p. 18

¹⁶⁴ Ibid. p. 10

¹⁶⁵ Legal Aid in Europe, p.44

assistance judiciaire de seconde ligne¹⁶⁶. La Norvège prévoit de rendre l'assistance judiciaire de première ligne gratuite¹⁶⁷. Malgré ces avancées, il n'est pas certain que les services spéciaux d'assistance judiciaire de première ligne se répandront dans toute l'Europe. Comme on l'a déjà indiqué, plus de la moitié des Etats membres du CdE ne fournissent toujours pas d'assistance judiciaire en dehors d'une procédure judiciaire.

Stratégies visant un large accès à la justice

74. Nombre de pays européens ont mis en œuvre diverses mesures ayant des incidences sur l'accès à la justice et sur la demande de services juridiques financés par l'Etat. Les Pays-Bas ont par exemple supprimé l'obligation de se faire représenter par un professionnel du droit pour les litiges entre salariés et employeurs, entre locataires et propriétaires ainsi que pour les affaires de consommation. En outre, le législateur a relevé à 25 000 euros le plafond des petites affaires pour lesquelles il n'est pas nécessaire de se faire représenter par un professionnel du droit¹⁶⁸. La Belgique et l'Irlande ont réduit le nombre de procédures pour lesquelles il est obligatoire de se faire représenter¹⁶⁹. L'Angleterre et le pays de Galles ont déréglementé le marché des services juridiques¹⁷⁰. Les changements mis en œuvre sont toutefois parcellaires. Seule l'Ecosse a adopté un programme complet d'accès à la justice¹⁷¹.

VI. Conclusions

75. De nos jours, tous les Etats membres du CdE ont des programmes d'assistance judiciaire en matière civile, dont la portée varie toutefois considérablement d'un Etat à l'autre. L'assistance judiciaire pour les procédures extrajudiciaires en matière civile existe dans moins de la moitié des Etats membres du CdE¹⁷². En revanche, conformément à la jurisprudence de la Cour, tous les pays fournissent une assistance sous forme de représentation auprès des tribunaux, mais l'accès à l'assistance judiciaire dans le cadre de procédures judiciaires varie d'un pays à l'autre car les critères d'admissibilité sont différents.

76. Un certain nombre d'Etats membres du CdE ont récemment mis en œuvre des réformes de l'assistance judiciaire ou prévoient de le faire. Les gouvernements ajustent les critères d'admissibilité, modifient les mécanismes de prestation et la gestion des services d'assistance judiciaire et apportent d'autres changements encore. Bien que l'ampleur et l'axe de ces réformes varient, trois grandes tendances peuvent être observées. Les réformes visent à: i) mettre en place des programmes d'assistance judiciaire; ii) limiter ou réduire les dépenses publiques liés à l'aide judiciaire ; iii) et améliorer l'organisation et la gestion de l'assistance judiciaire.

77. À l'heure actuelle, le manque de moyens financiers est le principal facteur affectant les systèmes d'assistance judiciaire. Une analyse du contexte dans lequel s'inscrit le système de l'assistance judiciaire financé par l'Etat devrait permettre de déterminer les facteurs entraînant une augmentation de la demande d'aide et de son coût. Agir sur ces facteurs est un moyen d'améliorer l'accès à la justice sans avoir à augmenter le financement de l'aide. Parmi ces facteurs sont: i) la représentation obligatoire; ii) monopole de prestation de services juridiques;

¹⁶⁶ Ibid p. 43

¹⁶⁷ Rapport CEPEJ 2014, p. 88

¹⁶⁸ Legal Aid in Europe, p. 26.

¹⁶⁹ Ibid. p. 82

¹⁷⁰ The Legal Services Board, "A vision for legislative reform of the regulatory framework for legal services in England and Wales", 2016

¹⁷¹ Legal Aid in Europe, p. 81

¹⁷² Ibid.

iii) complexité des procédures judiciaires; iv) manque d'informations et de services apportant des solutions aux problèmes à un stade précoce afin d'éviter qu'ils ne s'aggravent.

78. L'assistance judiciaire dispensée à titre individuel est une manière onéreuse de garantir l'accès à la justice¹⁷³. Les experts recommandent plutôt d'adopter une approche plus large de l'accès à la justice¹⁷⁴ incluant notamment des mesures destinées à réduire si possible le besoin d'un soutien juridique professionnel et à développer des services juridiques en dehors de l'assistance judiciaire financée par l'Etat.

79. Comme l'accès à la justice dépend aussi des lois et réglementation et des règles de procédure¹⁷⁵, un premier type de mesures pourrait consister à simplifier les textes législatifs ou les procédures¹⁷⁶ ainsi qu'à supprimer l'obligation de se faire représenter. Par la suite, des mesures de déréglementation du marché juridique pourraient être prises afin de mettre en place un système favorable aux démarches innovantes en matière de prestation de services juridiques, par exemple à la prestation par voie numérique, à l'assurance protection juridique, aux activités pro bono et aux services fournis par les ONG et les cliniques juridiques.¹⁷⁷

80. Il devrait être cependant noté qu'en essayant à réduire les dépenses liées à l'assistance judiciaire et en mettant en œuvre des approches novatrices dans ce domaine, les Etats membres sont confrontés ou peuvent faire face à certains défis qui doivent être dûment adressés.

¹⁷³ Towards Basic Justice Care, p.

¹⁷⁴ Richard Moorhead, "Legal Aid – System Failure or Broken Law?" 2010

<https://lawyerwatch.wordpress.com/2010/10/14/legal-aid-%e2%80%93-system-failure-or-broken-law/>

¹⁷⁵ Legal Aid in Europe, p.101

¹⁷⁶ Richard Moorhead, "Legal Aid – System Failure or Broken Law?" 2010

<https://lawyerwatch.wordpress.com/2010/10/14/legal-aid-%e2%80%93-system-failure-or-broken-law/>

¹⁷⁷ Towards Basic Justice Care, p. 65