

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 15 mars 2021

CDCJ(2020)8-add2

95^e RÉUNION DU COMITÉ EUROPÉEN
DE COOPÉRATION JURIDIQUE
(CDCJ)

Strasbourg, 4-5 et 23-24 novembre 2020

PROJET DE LIGNES DIRECTRICES DU COMITE DES MINISTRES
DU CONSEIL DE L'EUROPE SUR
L'EFFICIENCE ET L'EFFICACITE DES SYSTEMES D'ASSISTANCE JUDICIAIRE
DANS LES DOMAINES DU DROIT CIVIL ET DU DROIT ADMINISTRATIF

Site internet du CDCJ : www.coe.int/cdcj
Adresse électronique du CDCJ : DGI-CDCJ@coe.int

Préambule

Le Comité des Ministres,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre les États membres, notamment en encourageant l'adoption de règles communes en matière juridique ;

Rappelant le droit à un procès équitable pour ce qui est de décider des droits et obligations de caractère civil d'une personne tels que consacrés par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 5, la « Convention européenne des droits de l'homme ») et reconnaissant l'importance que revêtent les systèmes d'assistance judiciaire s'agissant de donner accès à la justice, en particulier pour les personnes vulnérables ;

Rappelant la Recommandation n° R (93) 1 du Comité des Ministres aux États membres relative à l'accès effectif au droit et à la justice des personnes en situation de grande pauvreté, et en particulier son invitation aux États membres à promouvoir les services de consultation juridique pour les personnes en situation de grande pauvreté en prenant en charge financièrement les consultations juridiques au titre de l'aide judiciaire, en promouvant les centres de consultation dans des quartiers défavorisés et en autorisant les organisations non gouvernementales ou associations d'aide aux personnes en situation de grande pauvreté à fournir une assistance juridique ;

Reconnaissant les progrès accomplis par les États membres pour ce qui est de la fourniture de services d'assistance judiciaire à leurs citoyens ;

Reconnaissant l'importance de garantir que les systèmes d'assistance judiciaire fonctionnent de manière aussi efficace et efficiente que possible, et notant que de ce point de vue les nombreux exemples de bonnes pratiques dans les États membres peuvent être partagés et utilisés comme socle ;

Conscient de la nécessité de respecter la diversité des systèmes juridiques des États membres et le cadre organisationnel général de leurs systèmes d'assistance judiciaire,

Adopte les lignes directrices ci-dessous qui serviront de cadre pratique pour les États membres, afin de les aider à consolider, notamment sous l'angle de leur efficacité et de leur efficience, leurs systèmes d'assistance judiciaire dans les domaines du droit civil et du droit administratif, et invite les États membres à diffuser largement ces lignes directrices auprès des responsables du développement et du fonctionnement de leurs systèmes d'assistance judiciaire.

Objet et champ d'application

1. Les lignes directrices visent à apporter des solutions génériques pouvant aider à rendre le fonctionnement des systèmes nationaux d'assistance judiciaire dans les domaines du droit civil et du droit administratif plus efficaces et efficients, sans modifier leur cadre organisationnel général.

Définitions

2. Aux fins des présentes lignes directrices :

- a. le terme « avocat » se réfère à une personne qualifiée et habilitée conformément au droit national à plaider et à agir au nom de ses clients, à pratiquer le droit, à ester devant un tribunal ou à conseiller et représenter ses clients en matière juridique ;
- b. l'expression « assistance judiciaire » se réfère à la fourniture de conseils juridiques, d'une assistance juridique et/ou d'une représentation juridique par un prestataire de services d'assistance judiciaire à titre gracieux ou moyennant une contribution financière ;

- c. l'expression « représentation juridique » se réfère à la représentation par un prestataire de services d'assistance judiciaire, notamment devant des tribunaux ou dans le cadre de procédures intentées devant d'autres juridictions étatiques ;
- d. l'expression « conseils juridiques » se réfère à la communication d'informations par un prestataire de services d'assistance judiciaire concernant les droits et/ou responsabilités légaux d'une personne et sur la façon et les possibilités existantes de résoudre un problème juridique spécifique ;
- e. l'expression « assistance juridique » se réfère à l'assistance fournie par un prestataire de services d'assistance judiciaire, par exemple, l'assistance pour la rédaction de documents et pour des plaidoiries devant un tribunal, un soutien dans une affaire de médiation et une aide pour s'y retrouver parmi les règles et procédures des services administratifs de l'État ;
- f. l'expression « prestataire de services d'assistance judiciaire » se réfère à toute personne (physique ou morale, et praticienne qualifiée du droit ou non) participant à la fourniture d'un service d'assistance judiciaire dans les domaines du droit civil et du droit administratif financée par l'État, que cette assistance soit fournie sur la base d'un temps plein, d'un temps partiel ou au cas par cas ;
- k. « personne vulnérable » désigne toute personne qui, en raison de sa situation particulière ou des circonstances, requiert des soins, une attention ou une assistance spécifique.

Principes généraux

Accès à la justice

3. Un système d'assistance judiciaire accessible, efficace, pérenne et fiable devrait être en place pour permettre à toute personne d'exercer effectivement son droit d'accès à la justice.

Non-discrimination

4. L'assistance judiciaire devrait être accessible à quiconque, indépendamment de l'âge, de la race, de la couleur, du genre, de la langue, de la religion ou croyance, de l'opinion politique ou de toute autre opinion, de l'origine nationale ou sociale, de la fortune, de la nationalité ou du domicile, de la naissance, de l'éducation, de la situation sociale ou de toute autre situation. Une protection et une assistance spécifiques peuvent être octroyées aux personnes vulnérables.

Intervention précoce avec l'aide des systèmes d'assistance judiciaire (assistance judiciaire préliminaire)

5. Le recours à des mécanismes et techniques d'intervention précoce pour aider à résoudre des contentieux rapidement et, autant que faire se peut, à la source devrait être encouragé afin d'atténuer les pressions financières sur le système d'assistance judiciaire et, plus généralement, la pression sur le système juridique.

6. Il conviendrait de s'intéresser, en particulier, aux mécanismes et techniques ci-dessous :

- ouvrir largement à tous, pour en faciliter l'accès, les informations sur le droit et le système juridique, et, en particulier, les droits, obligations et recours juridiques ;
- permettre au public d'avoir aisément accès à des conseils juridiques et à une assistance judiciaire grâce à des services publics intégrés et/ou holistiques (sous forme, par exemple, de guichets uniques) dans des secteurs tels que la politique sociale, la santé, le logement, l'emploi et l'éducation ;
- soutenir l'accès à l'information sur les droits, obligations et recours juridiques avec l'appui de technologies de l'information intégrées et interactives.

Mécanismes de garantie de la qualité dans les systèmes d'assistance judiciaire

7. Des mécanismes et mesures devraient être en place pour garantir la qualité des systèmes d'assistance judiciaire pour ce qui est de leur fonctionnement général et, plus important encore, des services juridiques fournis par les prestataires de services d'assistance judiciaire.

8. Pour la conception des mécanismes de fourniture de services d'assistance judiciaire et les éventuels changements à y apporter, il conviendrait de tenir compte des besoins et des difficultés rencontrées par les usagers potentiels du service juridique ; si ces derniers sont consultés pour savoir si le système d'assistance judiciaire tel qu'il est conçu répond à leurs besoins, il est vraisemblable que l'ensemble de la structure mise en place sera plus résilient et plus efficace.

9. Il conviendrait de se pencher, en particulier, sur les mécanismes et mesures ci-dessous, qui devraient tous être mis en œuvre dans le plein respect des principes de l'indépendance professionnelle (de tous les prestataires de services d'assistance judiciaire) et du privilège de la consultation juridique :

- l'utilisation de critères objectifs clairs pour la désignation de prestataires de services d'assistance judiciaire ;
- une évaluation approfondie et régulière des prestataires de services d'assistance judiciaire (qu'ils soient gouvernementaux, à but non lucratif ou à but lucratif) par rapport à des critères clairs, notamment la qualité de leur gestion, de leurs politiques, de leur habilitation, de leurs systèmes de gestion des affaires en version informatisée et en version papier, de leurs normes en matière de service aux bénéficiaires, de leurs procédures de réclamation, de leurs programmes de formation permanente, de l'adéquation de leurs locaux, et de l'accessibilité ;
- le développement professionnel continu assuré de manière régulière à l'intention des prestataires de services d'assistance judiciaire ;
- l'insertion de clauses de garantie de la qualité dans les contrats publics avec les instances gouvernementales en charge des prestataires de services d'assistance judiciaire ;
- l'obligation pour les prestataires de services d'assistance judiciaire d'adhérer à des codes de déontologie et autres formes de dispositions relatives à l'éthique ;
- l'utilisation d'outils d'évaluation de la qualité tels que des enquêtes de satisfaction des clients et des examens par des pairs menés par d'autres prestataires de services d'assistance judiciaire, qui seraient fondés sur des ensembles de critères et/ou systèmes de notation objectifs, et réalisés soit par un organisme indépendant, soit par des personnes physiques (par exemple des collègues avocats) ;
- l'établissement de procédures formelles et impartiales permettant aux clients de se plaindre d'un prestataire de services d'assistance judiciaire ;
- l'établissement de procédures formelles et impartiales permettant de remplacer un prestataire de services d'assistance judiciaire dont la qualité des services n'est pas satisfaisante ;
- l'établissement de procédures pour imposer des mesures disciplinaires (telles que les avertissements, amendes, le retrait de la liste des prestataires agréés de services d'assistance judiciaire, le dessaisissement de dossiers puis le transfert à un autre prestataire de services d'assistance judiciaire) à un prestataire de services d'assistance judiciaire qui ne respecte pas les normes de qualité.

Examen des ressources et du bien-fondé de l'affaire

10. Afin de contribuer à des systèmes d'assistance judiciaire solides et financièrement sains, des procédures de l'examen des ressources d'un demandeur et de la probabilité de réussite des procédures judiciaires devraient être en place.

11. Les États membres qui choisissent de donner accès à l'assistance judiciaire aux personnes morales peuvent, pour décider d'octroyer ou de refuser la demande d'assistance judiciaire, prendre en compte la situation financière des personnes morales et des personnes physiques ayant un intérêt vis-à-vis de la personne morale concernée.

12. Les demandeurs potentiels de l'assistance judiciaire devraient être informés des critères d'éligibilité pour son octroi et de la procédure de demande, qui devraient être clairs et aisément compréhensibles.

Méthodes de mesure de l'éligibilité financière

13. Les États membres devraient envisager de faire en sorte que l'éligibilité financière à l'assistance judiciaire soit mesurée (par exemple en prenant en compte le revenu brut du demandeur, son revenu net et son patrimoine).

14. Lorsqu'un demandeur n'est pas éligible à l'assistance judiciaire mais qu'il n'a pas les moyens de rémunérer les services juridiques d'un avocat privé, les États membres devraient l'informer des solutions alternatives à l'assistance judiciaire (par exemple la disponibilité de services juridiques *pro bono* et de cliniques juridiques).

Exemption de l'examen des ressources

15. Les États membres devraient envisager d'accorder l'exemption de l'examen des ressources lorsque la situation le justifie.

Vérification de l'éligibilité financière

16. Les États membres devraient alléger le poids de la bureaucratie imposé aux demandeurs, notamment en réduisant le nombre de documents qu'ils sont tenus de fournir en appui à leur demande d'assistance judiciaire.

Communication par rapport au refus ou à l'octroi de l'assistance judiciaire

17. Lorsqu'une demande d'assistance judiciaire est refusée, les États membres devraient envisager d'offrir aux demandeurs la possibilité de contester le refus devant une autorité compétente qui devrait motiver sa décision. Les demandeurs devraient également être informés des solutions alternatives à l'assistance judiciaire et notamment des possibilités :

- de représentation et de conseils juridiques gratuits (*pro bono*) fournis par des professionnels du droit, des municipalités, des organisations non gouvernementales, des syndicats, etc. ;
- de mécanismes alternatifs de règlement des litiges ;
- d'assurance juridique.

18. Lorsqu'une demande d'assistance judiciaire est octroyée, les États membres devraient donner au demandeur des informations accessibles, exprimées en langage simple, sur la procédure à suivre pour bénéficier de l'assistance judiciaire, et sur la part des frais judiciaires prise en charge par l'État.

Remboursement des frais encourus pour l'assistance judiciaire

19. Les États membres devraient envisager la possibilité de supprimer l'assistance judiciaire et de demander le remboursement par leurs bénéficiaires des frais encourus à ce titre si l'octroi de l'assistance judiciaire s'avérait fondé sur des informations fausses fournies par le demandeur.

Organisation des systèmes d'assistance judiciaire et disponibilité de prestataires de services d'assistance judiciaire

20. Sans que cela ne pénalise l'indépendance institutionnelle du système national d'assistance judiciaire et le cadre légal existant régissant son fonctionnement, les États membres devraient envisager d'adopter les mesures suivantes :

- veiller à une répartition géographique appropriée des prestataires de services d'assistance judiciaire, y compris dans des lieux plus reculés (par exemple au moyen d'outils des technologies de l'information, de services d'appel ou de vidéoconférence) ;
- faciliter l'accès des bénéficiaires aux services d'assistance judiciaire, en particulier les personnes vulnérables, qui peuvent éprouver des difficultés à y accéder (par exemple en organisant des événements de sensibilisation destinés à des groupes cibles, en procurant des équipes mobiles, des centres juridiques de proximité ou des centres d'accueil et de conseil) ;
- lancer des initiatives pour accroître la diversité des prestataires d'assistance judiciaire ;
- permettre aux bénéficiaires de choisir librement un prestataire de services d'assistance judiciaire et/ou d'en changer ou de demander un deuxième avis (par exemple lorsqu'un client a un motif légitime de ne pas être satisfait de la qualité du travail du prestataire de services d'assistance judiciaire) ;
- mettre en place des garde-fous pour préserver l'indépendance professionnelle de tous les prestataires de services d'assistance judiciaire ;
- assigner les affaires aux prestataires de services d'assistance judiciaire en fonction de leur compétence et de leur spécialisation ;
- prendre en compte d'éventuels conflits d'intérêts ;
- sensibiliser des prestataires potentiels de services d'assistance judiciaire à l'importance de leur travail pour répondre aux besoins des personnes vulnérables (par exemple grâce à des cliniques juridiques, des centres judiciaires de proximité ou en organisant des événements de sensibilisation).

21. Les États membres devraient avoir en place un mécanisme d'affectation des dossiers entre les prestataires de services d'assistance judiciaire. Les dossiers peuvent être affectés selon, par exemple, une liste par ordre alphabétique et/ou par compétence, spécialisation et/ou charge de travail des prestataires d'assistance judiciaire.

Procédure de remboursement

22. Les États membres devraient veiller à garantir un niveau de rémunération approprié aux prestataires de services d'assistance judiciaire et le remboursement des frais liés à leurs prestations.

23. Les États membres devraient établir une procédure pour rembourser les prestataires de services d'assistance judiciaire. Celle-ci devrait être aussi simple que possible pour encourager ces derniers, notamment les avocats, à accepter des affaires.

Spécialisation

24. Lors de la distribution des affaires, les États membres devraient envisager de tenir compte de la spécialisation du prestataire de services d'assistance judiciaire.

Conflits d'intérêts

25. Les États membres devraient établir des mécanismes pour éviter les conflits d'intérêts lors de la désignation de prestataires de services d'assistance judiciaire et pour nommer un nouveau prestataire en cas de conflits d'intérêts.

Collecte des données

26. Les États membres devraient envisager d'utiliser des outils de collecte de données sur les systèmes d'assistance judiciaire comme, par exemple, des études, des groupes de réflexion, des mécanismes de plaintes, des autoévaluations des avocats et des systèmes de gestion des affaires.

27. Les États membres devraient envisager de s'assurer que les données recueillies sont de qualité appropriée. La qualité des données peut être évaluée en fonction de leur pertinence (couverture et contenu), de leur accessibilité et de leur comparabilité (dans le temps, par région ou selon d'autres critères). Les États membres devraient respecter les dispositions applicables en matière de protection des données, de confidentialité et les obligations liées à la confidentialité professionnelle et au privilège de la consultation juridique.

28. Les États membres devraient envisager de recueillir des données portant par exemple sur ce qui suit :

- le budget annuel consacré au système d'assistance judiciaire ;
- le nombre de prestataires d'assistance judiciaire ;
- le nombre de bénéficiaires ;
- le nombre de demandes d'assistance judiciaire refusées ;
- le nombre et le type d'affaires.

Suivi et analyse

29. Les États membres devraient analyser les données recueillies afin de comprendre les besoins juridiques de la population et la manière dont elle interagit avec les services d'assistance judiciaire.