



Assemblée générale

Distr. générale
15 mars 2013
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Vingt-troisième session

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats, Gabriela Knaul

Résumé

Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats analyse les besoins et les possibilités en matière d'octroi d'une aide juridictionnelle aux personnes qui entrent en contact avec la justice mais n'ont pas les moyens d'être assistées d'un conseil et représentées. Il s'agit principalement d'encourager les États à élaborer et mettre en œuvre des mécanismes d'aide juridictionnelle efficaces et pérennes pour permettre l'exercice d'un certain nombre de droits de l'homme, dont le droit à un procès équitable et le droit à un recours utile. La Rapporteuse spéciale estime que ce type d'aide devrait être assuré tant en matière pénale qu'en matière non pénale et à toutes les étapes des procédures judiciaires ou extrajudiciaires, ce qui contribuerait à faciliter l'accès à la justice des personnes qui ne peuvent assumer le coût des services d'un avocat et de l'accès aux tribunaux.

Après un bref exposé des activités menées par la Rapporteuse spéciale en 2012, le présent rapport se poursuit par une section thématique composée de trois parties: la première expose les normes internationales existantes en matière de droits de l'homme qui ont trait à l'aide juridictionnelle; la deuxième, consacrée au contenu normatif du droit à l'aide juridictionnelle, passe en revue la jurisprudence y afférente des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme et des juridictions régionales; la troisième analyse les mesures législatives, judiciaires, administratives, budgétaires, éducatives et autres que sont tenus de prendre les États pour donner effet au droit à l'aide juridictionnelle dans leur ordre juridique. La dernière section du rapport contient des conclusions et des recommandations visant à aider les États et les autres parties prenantes à adopter et mettre en œuvre des mesures adéquates et efficaces pour renforcer l'accès à l'aide juridictionnelle dans le cadre de leur système d'administration de la justice.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–5	3
II. Activités de la Rapporteuse spéciale en 2012	6–19	3
A. Visites de pays et communication avec les États Membres.....	6–8	3
B. Autres activités	9–19	4
III. Aide juridictionnelle	20–85	5
A. Introduction	20–25	5
B. Cadre normatif.....	26–42	6
C. Obligations des États	43–85	10
IV. Conclusions.....	86–90	20
V. Recommandations.....	91–105	20
A. Législation relative à l'aide juridictionnelle	92–94	21
B. Création d'un système national d'aide juridictionnelle	95–102	21
C. Financement des systèmes d'aide juridictionnelle.....	203–104	22
D. Aide juridictionnelle pour les femmes, les enfants et les groupes ayant des besoins particuliers	105	22

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis conformément à la résolution 17/2 du Conseil des droits de l'homme.

2. Après un bref exposé des activités menées par la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats en 2012, le présent rapport se poursuit par une section thématique portant essentiellement sur l'aide juridictionnelle et composée de trois parties: la première expose les normes internationales existantes en matière de droits de l'homme concernant l'aide juridictionnelle; la deuxième, consacrée au contenu normatif du droit à l'aide juridictionnelle, passe en revue la jurisprudence y afférente des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme et des juridictions régionales; la troisième analyse les mesures législatives, judiciaires, administratives, budgétaires, éducatives et autres que sont tenus de prendre les États pour donner effet au droit à l'aide juridictionnelle dans leur ordre juridique.

3. La Rapporteuse spéciale fait observer qu'un système judiciaire indépendant devrait garantir une administration de la justice efficace et rationnelle pour tous, sans discrimination aucune fondée par exemple sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, de manière à assurer la protection et la réalisation des droits de l'homme dans des conditions d'égalité. L'aide juridictionnelle est une composante essentielle de tout système de justice équitable et efficace reposant sur la primauté du droit et, en tant que telle, constitue en outre une protection importante qui contribue à garantir l'équité et la confiance de la population dans l'administration de la justice.

4. En dépit de ce qui précède, la mise en œuvre de mécanismes d'aide juridictionnelle reste un défi à relever pour bon nombre d'États, soit parce que la définition de cette aide et les critères d'octroi en vigueur imposent des restrictions excessives aux types de services disponibles, soit parce que ces États n'ont pas les compétences et les ressources financières voulues pour mettre en place des dispositifs efficaces.

5. Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale se penche sur ces difficultés et propose un certain nombre de solutions, encourageant les États à établir des mécanismes d'aide juridictionnelle efficaces et pérennes pour garantir l'exercice de divers droits de l'homme, dont le droit à un procès équitable et le droit à un recours utile. Son analyse ainsi que ses conclusions et recommandations sont fondées sur les normes internationales en matière de droits de l'homme, qui, de même que les législations nationales, peuvent donner des indications utiles sur la façon de surmonter les difficultés liées à l'aide juridictionnelle et d'assurer l'accès de tous à cette aide.

II. Activités de la Rapporteuse spéciale en 2012

A. Visites de pays et communication avec les États Membres

6. La Rapporteuse spéciale a effectué des visites officielles au Pakistan, du 19 au 29 mai 2012 (A/HRC/23/43/Add.2), en El Salvador, du 19 au 26 novembre 2012 (A/HRC/23/43/Add.1), et aux Maldives, du 17 au 24 février 2013 (A/HRC/23/43/Add.4), à l'invitation des Gouvernements respectifs.

7. La Rapporteuse spéciale a demandé à être officiellement invitée par les Gouvernements dans les pays ci-après: Bangladesh, Fédération de Russie, Fidji, Kenya, Myanmar, Népal, Philippines, Swaziland, Ukraine, Zambie et Zimbabwe. Elle sait gré au Gouvernement de la Fédération de Russie de l'invitation qu'il lui a adressée et encourage les Gouvernements dont elle n'a pas encore eu de réponse à envisager de l'inviter sous peu à se rendre dans leur pays.

8. Du 16 mars 2012 au 1^{er} mars 2013, la Rapporteuse spéciale a envoyé un total de 96 communications dénonçant des violations des droits de l'homme dans le cadre de son mandat à 49 États Membres. Sur ces communications, 77 étaient des appels urgents et les 19 autres des lettres exposant des allégations. Les détails des communications et des réponses reçues des Gouvernements figurent dans les rapports sur les communications des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales (A/HRC/22/67).

B. Autres activités

9. Du 4 au 6 mai 2012, la Rapporteuse spéciale a pris part à la réunion de la California Academy of Appellate Lawyers, qui s'est tenue à Carmel (Californie, États-Unis d'Amérique) sur le thème de l'indépendance de la magistrature à l'échelon des États, à l'échelon fédéral et à l'échelon international.

10. Du 4 au 6 juin 2012, la Rapporteuse spéciale a participé en tant qu'oratrice à une conférence sur les normes universelles et le rôle de rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, tenue à l'Universidad Católica Andrés Bello de Caracas, ainsi qu'à la quarante-huitième Conférence annuelle de l'Association interaméricaine des avocats, tenue sur l'île Margarita (République bolivarienne du Venezuela).

11. Du 11 au 15 juin 2012, la Rapporteuse spéciale a pris part à la réunion annuelle des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales.

12. Le 25 juin 2012, la Rapporteuse spéciale a présenté au Conseil des droits de l'homme son rapport thématique annuel (A/HRC/20/19) ainsi que ses rapports sur les visites officielles qu'elle a effectuées en Roumanie, en Bulgarie et en Turquie (A/HRC/20/19/Add.1 à Add.3). Elle a également présenté un rapport préliminaire sur l'étude thématique mondiale qu'elle a consacrée à l'enseignement des droits de l'homme et à la formation de juristes (A/HRC/20/20). La Rapporteuse spéciale a en outre animé une table ronde sur le thème de la lapidation des femmes.

13. Les 26 et 27 septembre 2012, la Rapporteuse spéciale a participé à la réunion sur la mise en œuvre des engagements concernant la dimension humaine, organisée à Varsovie par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

14. Le 30 septembre et le 1^{er} octobre 2012, la Rapporteuse spéciale a pris part à l'ouverture de l'année judiciaire en Angleterre et au pays de Galles.

15. Le 24 octobre 2012, la Rapporteuse spéciale a présenté son rapport annuel à l'Assemblée générale à sa soixante-septième session (A/67/305).

16. Du 28 octobre au 1^{er} novembre 2012, la Rapporteuse spéciale a participé à la dix-septième Conférence annuelle et Assemblée générale de l'Association internationale des procureurs et poursuivants, à Bangkok, et a organisé une table ronde sur le thème de la lutte contre la criminalité organisée.

17. Le 7 novembre 2012, la Rapporteuse spéciale a assisté à une cérémonie de remise de prix organisée à Brasilia par l'Institut des droits de l'homme de l'Association internationale du barreau et l'Institut Innovare.

18. Les 28 et 29 novembre 2012, la Rapporteuse spéciale a organisé à Panama, avec le soutien du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, une consultation sous-régionale sur l'indépendance et l'impartialité de la magistrature en Amérique centrale. On trouvera un résumé des débats et les conclusions de cette consultation dans l'additif au présent rapport publié sous la cote A/HRC/23/43/Add.3.

19. Le 10 décembre 2012, la Rapporteuse spéciale a participé, avec les membres de l'Association des magistrats et juges du Commonwealth, de l'Association internationale des procureurs et poursuivants et de Avocats pour Avocats, à une réunion organisée à Amsterdam par le cabinet d'avocats Kennedy Van der Laan à l'occasion de la Journée internationale des droits de l'homme.

III. Aide juridictionnelle

A. Introduction

20. L'aide juridictionnelle est une composante essentielle de tout système de justice équitable et efficace qui repose sur la primauté du droit. Elle constitue également un droit en soi et un préalable indispensable à l'exercice d'un certain nombre de droits de l'homme, dont le droit à un procès équitable et le droit à un recours utile. L'aide juridictionnelle constitue en outre une protection importante qui contribue à garantir l'équité et la confiance de la population dans l'administration de la justice.

21. Plusieurs instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme considèrent l'accès à l'assistance gratuite d'un avocat comme une composante essentielle du droit à un procès équitable. L'article 14, paragraphe 3 d), du Pacte international relatif aux droits civils et politiques inclut ainsi au nombre des garanties procédurales reconnues à toute personne accusée d'une infraction pénale le droit de cette personne «[de] se défendre elle-même ou [d'] avoir l'assistance d'un défenseur de son choix; si elle n'a pas de défenseur, [d']être informée de son droit d'en avoir un, et, chaque fois que l'intérêt de la justice l'exige, [de] se voir attribuer d'office un défenseur, sans frais, si elle n'a pas les moyens de le rémunérer».

22. L'article 18, paragraphe 3 d), de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille contient une formulation presque identique à celle utilisée dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La Convention relative aux droits de l'enfant reconnaît que les enfants privés de liberté et ceux suspectés, accusés ou convaincus d'infraction à la loi pénale ont le droit d'avoir accès à «l'assistance juridique ou à toute autre assistance appropriée» (art. 37 d) et 40 2) b) ii) et iii)), mais ne comporte aucune mention expresse de l'assistance gratuite d'un avocat. Dans son Observation générale n° 10, le Comité des droits de l'enfant souligne toutefois que cette assistance devrait être gratuite¹.

23. Pour ce qui est des instruments régionaux, le droit à l'assistance gratuite d'un avocat est reconnu tant dans le système européen que dans le système interaméricain. L'article 6, paragraphe 3 c), de la Convention européenne des droits de l'homme dispose ainsi que tout accusé a droit notamment à être assisté gratuitement par un avocat d'office s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur et lorsque les intérêts de la justice l'exigent. La Convention américaine relative aux droits de l'homme (art. 8, par. 2 e)) qualifie le droit d'être assisté d'un défenseur procuré par l'État de «droit ne pouvant faire l'objet d'aucune

¹ CRC/C/GC/10, par. 49.

renonciation», mais, contrairement aux instruments onusiens et européens, ne contient aucune référence à l'intérêt de la justice ou à la situation financière de l'accusé.

24. Le droit à l'assistance gratuite d'un avocat est inscrit dans un grand nombre d'instruments juridiques de l'ONU, notamment dans l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus², l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement³, les Principes de base relatifs au rôle du barreau⁴, les Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté («Règles de La Havane»)⁵ et l'Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs («Règles de Beijing»)⁶.

25. En décembre 2012, l'Assemblée générale a adopté les Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale⁷, qui visent «à fournir aux États des orientations sur les principes fondamentaux devant étayer un système national d'assistance juridique en matière de justice pénale et à préciser les éléments nécessaires à son efficacité et à sa pérennité». Bien que ces principes et lignes directrices ne concernent que la fourniture d'une aide juridictionnelle en matière pénale, la Rapporteuse spéciale estime qu'ils constituent à ce jour l'instrument juridique le plus complet pour l'élaboration et le renforcement de mécanismes d'aide juridictionnelle au niveau national.

B. Cadre normatif

26. Les instruments relatifs aux droits de l'homme existants ne donnent aucune définition de l'aide juridictionnelle. La seule définition convenue au niveau international est celle que donnent les Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale, aux fins desquels le terme «assistance juridique» inclut «les conseils, l'aide et la représentation juridiques pour les personnes détenues, arrêtées ou emprisonnées, soupçonnées, prévenues ou accusées d'une infraction pénale, et pour les victimes ou témoins dans le processus de justice pénale, qui sont fournis gratuitement à ceux qui ne disposent pas de moyens suffisants ou lorsque l'intérêt de la justice l'exige. En outre, le terme «assistance juridique» recouvre les notions d'éducation au droit, d'accès à l'information juridique et d'autres services fournis à la personne par des modes alternatifs de règlement des conflits et des processus de justice réparatrice»⁸.

27. La Rapporteuse spéciale considère que le but de l'aide juridictionnelle est de contribuer à l'élimination des obstacles qui entravent ou limitent l'accès à la justice par la fourniture d'une assistance aux personnes qui ne peuvent assumer le coût des services d'un avocat et de l'accès aux tribunaux. La définition de l'aide juridictionnelle devrait en conséquence être aussi large que possible. Elle devrait inclure non seulement le droit à l'assistance gratuite d'un conseil en matière pénale, comme le prévoit l'article 14, paragraphe 3 d), du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, mais aussi l'assistance d'un conseil dans toute procédure judiciaire ou extrajudiciaire visant à déterminer des droits et des obligations.

² Résolutions 663 C (XXIV) et 2076 (LXII) du Conseil économique et social, par. 93.

³ Résolution 43/173 de l'Assemblée générale, annexe, principe 17, par. 2.

⁴ Principes adoptés lors du huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane, 27 août-7 septembre 1990, principe 6.

⁵ Résolution 45/113 de l'Assemblée générale, annexe, par. 18 a).

⁶ Résolution 40/33 de l'Assemblée générale, règle 15.1.

⁷ Résolution 67/187 de l'Assemblée générale, annexe.

⁸ Ibid., par. 8.

28. Pour la Rapporteuse spéciale, le droit à l'aide juridictionnelle peut être considéré à la fois comme un droit et comme une garantie procédurale essentielle à l'exercice effectif d'autres droits de l'homme comme le droit à un recours utile, le droit à la liberté et à la sécurité de la personne, le droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice, le droit à l'assistance d'un conseil et le droit à un procès équitable. Compte tenu de son importance et de sa portée potentielle, le droit à l'aide juridictionnelle devrait être reconnu, garanti et promu dans les procédures pénales comme non pénales.

29. Dans son Observation générale n° 32 (2007), le Comité des droits de l'homme estime que «la présence ou l'absence d'un défenseur est souvent déterminante en ce qui concerne la possibilité pour une personne d'avoir accès à la procédure judiciaire appropriée ou d'y participer véritablement» et encourage les États à accorder une aide juridictionnelle gratuite, non seulement dans les procédures pénales mais aussi dans d'autres procédures, aux personnes qui n'ont pas les moyens de rémunérer un conseil. Le Comité considère même que les États sont parfois tenus d'accorder une telle aide, par exemple «si une personne condamnée à mort souhaite faire procéder au contrôle constitutionnel, à supposer qu'il existe, des irrégularités constatées au cours d'un procès pénal mais ne dispose pas de moyens suffisants pour rémunérer un défenseur à cet effet» (par. 10).

30. Dans son Observation générale n° 28 (2000), le Comité des droits de l'homme demande aux États parties de lui indiquer si les femmes ont accès à la justice et ont droit à un procès équitable, conformément à l'article 14 du Pacte, dans des conditions d'égalité avec les hommes et si des mesures ont été prises pour faire en sorte que les femmes puissent bénéficier «sur un pied d'égalité de l'aide judiciaire, en particulier dans les affaires concernant la famille»⁹.

31. D'autres organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme mentionnent eux aussi le droit à l'aide juridictionnelle dans leurs Observations générales ou leurs recommandations générales. Dans son Observation générale n° 7 (1997), le Comité des droits économiques, sociaux et culturels inclut l'aide juridictionnelle dans la liste des garanties procédurales dont devraient bénéficier les personnes ayant fait l'objet d'une expulsion forcée pour introduire un recours devant les tribunaux¹⁰.

32. Dans sa Recommandation générale XXXI (2005), le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale recommande aux États parties ce qui suit: a) fournir des informations juridiques aux personnes appartenant aux groupes sociaux les plus vulnérables, qui sont souvent dans l'ignorance de leurs droits; b) promouvoir, dans les secteurs où vivent ces personnes, des institutions telles que des permanences gratuites d'assistance et de conseil juridique, des centres d'information juridique, des centres de conciliation et de médiation; et c) développer en ce domaine leur coopération avec les associations d'avocats, les institutions universitaires, les centres d'information juridique et les organisations non gouvernementales spécialisées dans la défense des droits des communautés marginalisées et dans la prévention de la discrimination¹¹. Dans sa recommandation générale XXIX (2002), le Comité recommande en outre aux États parties de prendre les mesures nécessaires pour garantir un accès égal à la justice à tous les membres des communautés fondées sur l'ascendance, «notamment en leur fournissant une aide juridictionnelle, en facilitant l'examen des plaintes émanant de groupes et en encourageant les organisations non gouvernementales à défendre les droits des communautés»¹².

⁹ CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, par. 18.

¹⁰ *Documents officiels du Conseil économique et social, 1998, Supplément n° 2* (E/1998/22), annexe IV, par. 15.

¹¹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, Soixantième session, Supplément n° 18* (A/60/18), Recommandation générale XXXI, par. 7 à 9.

¹² *Ibid.*, Cinquante-septième session, Supplément n° 18 (A/57/18), Recommandation générale XXIX.

33. Dans son Observation générale n° 3 (2012), le Comité contre la torture déclare que les États parties devraient assurer une aide juridictionnelle appropriée pour les victimes de torture ou de mauvais traitements qui n'ont pas les moyens financiers nécessaires pour déposer plainte et pour demander réparation et que le fait de ne pas assurer une aide juridictionnelle suffisante et des mesures de protection aux victimes et aux témoins fait obstacle à l'exercice du droit à réparation et empêche la mise en œuvre effective de l'article 14¹³.

34. Dans son Observation générale n° 1 (2011) sur les travailleurs domestiques migrants, le Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille encourage les ambassades et les consulats des pays d'origine qui sont présents dans des pays où travaillent des travailleurs domestiques migrants à veiller, en concertation avec les autorités des pays d'emploi, à ce que les travailleurs domestiques migrants puissent, y compris grâce à l'aide juridique, s'adresser à un personnel dûment formé et utiliser des mécanismes (y compris les lignes téléphoniques spéciales) pour déposer plainte¹⁴.

35. La Rapporteuse spéciale considère que la notion de bénéficiaire de l'aide juridictionnelle devrait s'étendre à quiconque entre en contact avec la justice et n'a pas les moyens de rémunérer un conseil, conformément à la jurisprudence des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme. Cette notion devrait recouvrir: a) toute personne dont les droits ou les libertés ont été bafoués du fait d'un acte ou d'une omission imputable à un acteur étatique; et b) toute personne qui participe à une procédure judiciaire ou extrajudiciaire visant à déterminer des droits et obligations «de caractère civil».

36. Dans le premier cas de figure, l'obligation de fournir une aide juridictionnelle à ceux qui n'ont pas les moyens de rémunérer un conseil découle de l'article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et de l'article 2, paragraphe 3 a) et b), du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui énoncent le droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux énoncés dans les instruments internationaux, la Constitution ou la loi.

37. Dans le second cas de figure, cette obligation découle de l'article 14, paragraphe 1, du Pacte, qui consacre le droit à un procès équitable dans les affaires ayant pour objet la détermination des droits et obligations de caractère civil d'une personne. Dans son Observation générale n° 32 (2007), le Comité des droits de l'homme note que le concept de «caractère civil» dépend de la nature des droits en question et non pas du statut de l'une des parties ou de l'organe qui est appelé, dans le système juridique interne concerné, à statuer sur les droits en question¹⁵. Cette notion englobe: a) non seulement les procédures visant à déterminer le bien-fondé de contestations sur les droits et obligations relevant du domaine des contrats, des biens et de la responsabilité civile en droit privé; mais également b) les procédures concernant les concepts équivalents en droit administratif, tels que le licenciement de fonctionnaires ou le calcul de leurs prestations sociales.

38. La Cour européenne des droits de l'homme adopte une position similaire dans sa jurisprudence. Bien que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'exige pas expressément des États qu'ils fournissent une aide juridictionnelle gratuite en matière civile, la Cour a estimé qu'une telle obligation leur incombait en vertu de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention, au titre de la garantie de l'accès aux tribunaux, «les requérants indigents ayant droit à l'assistance gratuite d'un conseil lorsqu'une telle

¹³ CAT/C/GC/3, par. 30 et 38.

¹⁴ CMW/C/GC/1, par. 62.

¹⁵ CCPR/C/GC/32, par. 16.

assistance leur est indispensable pour avoir effectivement accès aux tribunaux et pouvoir faire entendre leur cause équitablement». Dans l'affaire *Airey c. Irlande*, la Cour a jugé qu'il y avait eu violation de cette disposition en ce que la requérante n'avait pas été en mesure d'obtenir la séparation de corps d'avec son mari faute d'aide juridictionnelle. Elle a également jugé qu'on avait dénié en pratique à l'intéressée le droit d'accès à un tribunal, soulignant la complexité de la procédure et le fait que les différends entre conjoints suscitent souvent une passion peu compatible avec le degré d'objectivité indispensable pour plaider en justice.

39. Le droit à l'aide juridictionnelle est subordonné à deux conditions. En premier lieu, le bénéficiaire doit manquer de «moyens suffisants» pour rémunérer un conseil. Les instruments relatifs aux droits de l'homme existants ne contiennent aucune définition de la notion de «moyens suffisants», et il n'y a pas de cas de jurisprudence qui indique le niveau ou type de moyens privés qui puisse être pris en compte au moment de décider de l'octroi d'une aide juridictionnelle¹⁶. En second lieu, l'aide juridictionnelle devrait être assurée en matière pénale «chaque fois que l'intérêt de la justice l'exige». L'intérêt de la justice est déterminé par un certain nombre de facteurs tels que l'enjeu pour le requérant eu égard à la gravité de l'infraction et, partant, la condamnation à laquelle celle-ci pourrait donner lieu. En ce qui concerne les affaires où la peine capitale est susceptible d'être prononcée, le Comité des droits de l'homme estime qu'«il va de soi que l'accusé doit bénéficier de l'assistance effective d'un avocat à tous les stades de la procédure»¹⁷. Plus l'affaire est compliquée du point de vue du droit ou des faits, plus la nécessité d'une aide juridictionnelle est probable, même si la capacité de l'accusé à se défendre lui-même doit être dûment prise en considération.

40. Les avocats commis d'office par les autorités compétentes doivent représenter de façon effective le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle. Comme le souligne le Comité des droits de l'homme, «en cas d'incompétence ou de faute flagrante, par exemple le retrait d'un recours en appel sans consulter l'accusé dans une affaire où ce dernier encourt la peine de mort ou en cas d'absence durant l'audition d'un témoin dans ce type d'affaire, il peut être considéré que l'État concerné est responsable d'une violation de l'alinéa *d* du paragraphe 3 de l'article 14»¹⁸. Dans l'affaire *Artico c. Italie*, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que le droit du requérant à l'assistance gratuite d'un conseil, inscrit à l'article 6, paragraphe 3 c), de la Convention européenne des droits de l'homme, n'avait pas été réalisé par la simple désignation officielle d'un avocat, car ce droit nécessitait que l'assistance en question soit effective. L'État doit prendre des «mesures positives» pour faire en sorte que tout requérant puisse jouir effectivement de son droit à l'assistance gratuite d'un conseil.

41. L'assistance effective d'un avocat devrait être offerte rapidement et continuellement à toutes les étapes de toute procédure judiciaire ou extrajudiciaire. Elle devrait comporter, notamment mais non exclusivement, le libre accès aux prestataires de l'aide, la confidentialité des communications, l'accès aux informations et aux dossiers et le temps et les moyens suffisants pour préparer les affaires ainsi que la fourniture de conseils juridiques et d'une éducation au droit et des mécanismes non contentieux de règlement des litiges. Les personnes privées de liberté devraient être informées, avant tout interrogatoire, de leur droit à l'aide juridictionnelle et des autres garanties procédurales¹⁹. À titre d'exemple, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé dans l'affaire *S c. Suisse*

¹⁶ David Harris, Michael O'Boyle et Colin Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, 2^e éd. (New York, Oxford University Press, 2009), p. 317.

¹⁷ CCPR/C/GC/32, par. 38.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale, principe 8.

qu'il y avait eu violation de l'article 6, paragraphe 3 c), de la Convention européenne des droits de l'homme lorsque le requérant, qui se trouvait en détention provisoire, n'avait pas été autorisé à s'entretenir avec son avocat hors d'écoute d'un agent pénitentiaire.

42. L'efficacité de l'aide juridictionnelle devrait en outre être assurée par l'institutionnalisation des services, dont la fourniture pourrait ainsi être évaluée, organisée et surveillée. De plus, les prestataires d'aide juridictionnelle devraient avoir à répondre des services offerts, considérés comme un moyen de garantir la qualité des conseils juridiques et de la représentation en justice ainsi que l'accès adéquat aux tribunaux.

C. Obligations des États

1. Obligations juridiques générales

43. En vertu du droit international des droits de l'homme, c'est aux États qu'il incombe au premier chef d'adopter toutes les mesures législatives, judiciaires, administratives, budgétaires, éducatives et autres nécessaires pour assurer la pleine réalisation du droit à l'aide juridictionnelle de toute personne se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence qui n'a pas les moyens de rémunérer un conseil ou d'assumer les coûts liés à une procédure judiciaire. La Rapporteuse spéciale tient à souligner que l'aide juridictionnelle doit être accessible à tous les individus, quelle que soit leur nationalité ou même s'ils sont apatrides, y compris aux demandeurs d'asiles, réfugiés, travailleurs migrants et autres personnes qui se trouveraient sur le territoire de l'État partie ou relèveraient de sa compétence²⁰.

44. Les États ont l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour donner effet au droit à l'aide juridictionnelle dans leur ordre juridique. Si ce droit n'est pas déjà garanti par la législation ou la pratique nationale, ils sont tenus d'apporter à celle-ci les modifications qui s'imposent pour assurer sa conformité avec les obligations juridiques internationales auxquelles ils souscrivent. Dans les cas où il existe des discordances entre le droit interne et des obligations internationales découlant d'un instrument international relatif aux droits de l'homme auquel un État est partie, la législation ou la pratique nationale devrait être modifiée pour répondre à ces obligations.

45. L'article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 2, paragraphe 3 a) et b), du Pacte international relatif aux droits civils et politiques énoncent le droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux reconnus par la Constitution ou par la loi. Pour ce qui est de l'aide juridictionnelle, en vertu du principe 9 des Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale (voir par. 25 plus haut), les États doivent mettre en place des recours efficaces lorsque l'accès à l'assistance juridique est compromis, retardé ou refusé, ou lorsque les personnes n'ont pas été dûment informées de leur droit à l'assistance juridique.

2. Obligations juridiques spécifiques

46. Dans de précédents rapports, la Rapporteuse spéciale a fait observer que garantir l'accès à la justice exigeait l'instauration d'un système judiciaire permettant de garantir les droits ainsi que d'autres mesures parallèles, comme la mise en place de mécanismes et de programmes pour faciliter la prestation d'une aide juridique gratuite, tant dans les affaires pénales qu'en matière civile²¹. Or, elle a également relevé que, dans la pratique,

²⁰ Documents officiels de l'Assemblée générale, Quarante et unième session, Supplément n° 40 (A/41/40), Observation générale n° 15, par. 1 et 2.

²¹ A/HRC/8/4, par. 23.

bon nombre de pays n'avaient toujours pas les ressources et les capacités nécessaires pour réaliser le droit de chacun à une aide juridictionnelle gratuite et que l'insuffisance des fonds prévus pour l'octroi d'une telle aide à ceux qui ne disposaient pas de moyens financiers suffisants compromettrait l'accès de ces personnes à la justice et, partant, leur exercice effectif et dans des conditions d'égalité des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

47. Pour un particulier, une procédure judiciaire peut être très coûteuse. Il doit payer pour engager la procédure puis la mener à bien, des frais auxquels s'ajoutent les honoraires d'avocats et d'autres dépenses comme les déplacements et la baisse d'activité professionnelle que peut entraîner la participation à une procédure judiciaire. Proportionnellement, la charge est plus lourde pour les couches sociales aux revenus plus faibles, et l'incapacité de rémunérer les services d'un défenseur ou les frais liés à la procédure est considérée comme constitutive d'une forme de discrimination lorsque la situation économique d'une personne place celle-ci en position d'inégalité devant la loi²².

48. Pour donner effet au droit à l'aide juridictionnelle au niveau national, les États doivent élaborer et mettre en œuvre des mécanismes d'aide efficaces et pérennes reposant sur les normes internationales en matière de droits de l'homme et les bonnes pratiques reconnues. La Rapporteuse spéciale fait observer que les Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale fournissent des orientations sur les principes fondamentaux qui devraient étayer les systèmes d'aide juridictionnelle et précisent les éléments nécessaires au renforcement de l'accès à cette aide par ceux qui ne disposent pas des ressources financières voulues. Bien que ces Principes et lignes directrices ne concernent que la fourniture d'une aide juridictionnelle en matière pénale, la Rapporteuse spéciale considère qu'ils peuvent aussi s'appliquer, *mutatis mutandis*, en matière civile et en matière administrative lorsque l'assistance gratuite d'un conseil est indispensable non seulement à l'accès effectif aux tribunaux et à un procès équitable, mais également à l'accès à des informations et conseils juridiques et à des mécanismes non contentieux de règlement des litiges.

a) *Établissement d'un système national d'aide juridictionnelle*

49. Les Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale recensent les modalités ci-après permettant d'assurer l'aide juridictionnelle: avocats commis d'office, avocats privés, avocats contractuels, programmes d'assistance bénévole, barreaux, assistants juridiques et autres intervenants. Ils indiquent en outre que les États font intervenir un grand nombre d'acteurs en tant que prestataires de services d'aide juridictionnelle, dont des organisations non gouvernementales, des organisations locales, des organisations caritatives religieuses et non religieuses, des associations et organismes professionnels ou des universités.

50. La Rapporteuse spéciale estime que c'est à chaque État qu'il appartient d'identifier les modalités d'aide juridictionnelle qui permettent le meilleur accès à cette aide gratuite pour quiconque se trouve sur son territoire et relève de sa compétence, compte tenu de l'ampleur et du mode de financement du système d'aide juridictionnelle, du système de justice dans lequel celui-ci s'inscrit et du territoire concerné. Cela dit, elle tient également à souligner que, quels que soient leur structure et leur statut officiel, il est de la plus haute importance que les systèmes d'aide juridictionnelle soient autonomes et indépendants de sorte à pouvoir servir les intérêts de ceux qui ont besoin d'un soutien financier pour avoir accès à la justice dans des conditions d'égalité.

²² Ibid., par. 25.

b) *Législation*

51. Étant donné que l'accès à l'aide juridictionnelle constitue une garantie procédurale essentielle pour l'exercice effectif d'un certain nombre de droits de l'homme, le droit d'en bénéficier doit être garanti par les législations internes au plus haut niveau, si possible par la Constitution²³. À cet égard, la Rapporteuse spéciale relève avec satisfaction que certains États ont déjà intégré ce droit dans leur Loi fondamentale²⁴, et que certaines cours constitutionnelles ou autres autorités judiciaires le considèrent comme une condition préalable, implicite mais essentielle, de l'exercice effectif du droit à un procès équitable consacré par la Constitution²⁵.

52. Un certain nombre d'États protègent le droit à l'aide juridictionnelle par l'adoption de projets de loi. S'il existe des variations dans la définition, la portée et les modalités des services fournis, la législation d'un certain nombre de pays prévoit une aide juridictionnelle au-delà des cas de défense obligatoire pour toutes les personnes indigentes lorsque les intérêts de la justice l'exigent. En vertu de ces dispositions législatives nationales, l'assistance gratuite d'un avocat est disponible non seulement devant les tribunaux, mais aussi tout au long des différentes étapes de la procédure ainsi que dans les procédures extrajudiciaires²⁶.

53. Les États qui n'ont pas encore adopté une législation spécifique en vue d'établir un système d'aide juridictionnelle complet qui soit accessible, efficace, pérenne et crédible devraient envisager de le faire. La législation en la matière devrait garantir l'assistance efficace d'un conseil à tous les stades de la procédure au sens large, avant le procès, ainsi que dans toute procédure judiciaire ou extrajudiciaire visant à déterminer des droits et des obligations, dès lors que l'intéressé ne dispose pas de moyens suffisants pour en assumer le coût et, en matière pénale, que l'intérêt de la justice l'exige. En particulier, la législation devrait garantir une aide juridictionnelle efficace aux victimes de violations des droits de l'homme afin de leur assurer l'accès à un recours utile devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux énoncés dans les instruments internationaux, la Constitution ou la loi.

54. La législation nationale devrait aussi définir des critères spécifiques pour déterminer l'admissibilité à l'aide juridictionnelle, en particulier en ce qui concerne le plafond de ressources financières en dessous duquel il est possible d'y prétendre. En outre, les personnes qui se voient refuser une telle aide sur la base des critères énoncés dans la législation nationale devraient pouvoir faire appel de la décision²⁷. Dans les affaires

²³ Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale, principe 1.

²⁴ Voir par exemple art. 39 A de la Constitution de l'Inde: «L'État (...) garantit une aide juridictionnelle gratuite (...) afin que la possibilité d'obtenir justice ne soit refusée à aucun citoyen pour des raisons d'incapacité économique ou autre.»; art. 294 I) de la Constitution du Ghana: «Une personne a droit à l'aide juridictionnelle dans toute procédure ayant un lien avec la présente Constitution si elle a des motifs raisonnables d'engager une action, de se défendre, de poursuivre ou d'être partie à une procédure.»; et art. 18 1) de la Constitution des Pays-Bas: «Toute personne peut se faire assister en justice et dans les recours administratifs.».

²⁵ Voir par exemple David McQuoid Mason, «South African legal aid in non-criminal cases», dans *Making legal aid a reality: a resource book for policy makers and civil society* (Budapest, Public Interest Law Institute, 2010).

²⁶ Voir par exemple la loi de 1969 relative à l'aide juridictionnelle en Afrique du Sud, la loi de 1999 relative à l'accès à la justice en Angleterre et au pays de Galles, la nouvelle loi de 2005 relative à l'aide juridictionnelle en Lituanie, et le projet de loi de 2009 relatif à l'aide juridictionnelle en Sierra Leone.

²⁷ Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale, ligne directrice 1.

pénales, par exemple, les personnes qui ont besoin d'une aide juridictionnelle d'urgence, comme celles détenues dans un poste de police ou un centre de détention, devraient en bénéficier d'emblée pendant l'examen de leur situation eu égard aux critères d'octroi de l'aide. Bien qu'il incombe à l'accusé de prouver qu'il n'a pas les moyens nécessaires, il n'a cependant pas à le faire «au-delà de tout doute»; il suffit qu'il existe «quelques indices» en ce sens²⁸. Il appartient au tribunal, en tenant dûment compte des circonstances particulières de l'affaire et de la situation de l'accusé, de déterminer si celui-ci doit bénéficier de l'aide juridictionnelle et s'il est dans l'intérêt de la justice que cette aide soit fournie²⁹. En matière civile, l'établissement de critères d'admissibilité liés au fond est généralement plus complexe. Les éléments pris en compte lorsqu'une aide est envisagée dans ces cas sont souvent associés à des critères financiers et une évaluation des coûts et des avantages, qui peuvent faire apparaître les chances d'obtenir gain de cause sur le fond et les gains ou pertes potentiels pour le client³⁰.

55. S'il est nécessaire d'établir des lignes directrices financières afin d'éviter la dilution de la capacité des programmes d'aide juridictionnelle, il importe que, lorsque des moyens de tester les critères sont mis en place, ils soient précis et tiennent compte de la répartition des richesses dans le ménage, afin de ne pas désavantager ceux qui ont un accès limité à cette richesse, comme les femmes et les personnes âgées. En plus des critères d'admissibilité financiers, de nombreux programmes d'aide juridictionnelle imposent aussi des critères d'admissibilité liés au fond. Quand de tels critères conditionnent l'octroi de l'aide, ils ne devraient pas être si restrictifs qu'ils privent les individus de leur droit à l'assistance d'un conseil, même si leur dossier est mince. En matière civile, les critères d'admissibilité liés au fond dans les programmes d'aide juridictionnelle sont généralement les chances de succès de l'affaire, et peuvent aider à canaliser les ressources de manière efficace. Dans tous les cas, les personnes qui se voient refuser l'aide juridictionnelle sur la base des critères énoncés dans la législation nationale devraient avoir le droit de faire appel de la décision du tribunal.

56. La qualité de l'aide juridictionnelle dépend en premier lieu des qualifications et de la formation des prestataires de cette aide. À cet égard, la législation nationale sur l'aide juridictionnelle devrait exiger que les professionnels concernés possèdent les compétences et la formation adaptées aux services qu'ils proposent³¹. En cas de pénurie d'avocats qualifiés, la prestation de services d'aide juridictionnelle peut également être assurée par des non-avocats ou parajuristes (assistants juridiques). Dans de tels cas, la législation nationale devrait garantir que des normes minimales de qualité pour les services parajuridiques soient respectées et que les parajuristes bénéficient de possibilités de formation appropriées et travaillent sous la supervision d'un avocat qualifié. La législation devrait également préciser quels services juridiques peuvent être fournis par des parajuristes et quels services ne peuvent être fournis que par des juristes qualifiés.

²⁸ Harris, O'Boyle et Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights* (voir note 16), p. 317.

²⁹ La Cour européenne des droits de l'homme a précisé dans l'affaire *Quaranta c. Suisse*, que, pour déterminer si l'intérêt de la justice exige que l'accusé bénéficie de l'assistance d'un conseil, les juridictions internes doivent examiner la gravité de l'infraction, la complexité de l'affaire et la capacité du défendeur à se représenter lui-même.

³⁰ National Legal Aid and Defender Association, *International Legal Aid and Defender System Development Manual: Designing and Implementing Legal Assistance Programs for the Indigent in Developing Countries*, novembre 2010 (peut être consulté à l'adresse suivante sur www.nlada.org), p. 44.

³¹ Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale, ligne directrice 13.

c) *Information sur l'aide juridictionnelle*

57. L'information sur le droit à l'aide juridictionnelle et sur le contenu de cette aide, y compris la disponibilité des services et la manière d'y avoir accès, constitue une condition préalable essentielle à l'exercice effectif de ce droit. Cette information devrait être mise à la disposition du public par tous les moyens appropriés, y compris les médias et l'Internet, et devrait être disponible dans tout lieu où des personnes sont emprisonnées ou détenues (postes de police, centres de détention, prisons...). En outre, les policiers, les procureurs, les avocats et les juges devraient aviser les personnes non représentées de leur droit à l'aide juridictionnelle et à d'autres garanties procédurales. Les détenus et prisonniers étrangers devraient être informés, dans une langue qu'ils comprennent, de leur droit de demander à entrer en contact sans délai avec leurs autorités consulaires³².

d) *Système national d'aide juridictionnelle: différentes possibilités*

58. La structure des dispositifs d'aide juridictionnelle varie considérablement en fonction de leur portée et de leur financement, du type de système de justice dans lequel ils s'inscrivent et du domaine de compétence concerné. Parmi les plus courants figurent les défenseurs publics, les avocats privés, les avocats sous contrat, les programmes d'aide bénévole, les barreaux et les parajuristes. Bien que les États aient au premier chef l'obligation de fournir des services d'aide juridictionnelle, un large éventail d'acteurs peut contribuer à fournir une telle aide aux personnes qui n'ont pas les moyens financiers nécessaires.

59. La Rapporteuse spéciale est d'avis qu'il appartient à chaque État de déterminer le dispositif d'aide juridictionnelle qui peut permettre à toutes les personnes se trouvant sur son territoire et relevant de sa juridiction d'avoir le meilleur accès possible à l'aide juridictionnelle gratuite, compte tenu des spécificités de son système de justice.

60. Les États ont recours à différents dispositifs pour fournir une aide juridictionnelle à ceux qui n'ont pas les ressources financières nécessaires. Il s'agit notamment de ceux exposés ci-dessous.

i) *Programmes d'aide juridictionnelle gérés par l'État*

61. Dans certains cas, les programmes d'aide juridictionnelle sont créés et administrés uniquement par l'État; ils représentent donc un service exclusivement public. L'aide est apportée par des autorités ou organismes indépendants et autonomes qui fournissent, administrent, coordonnent et contrôlent les services en question. Dans ces programmes, les avocats agissent comme des fonctionnaires payés par l'État pour représenter gratuitement la personne qui en a besoin.

62. Indépendamment de leur structure administrative, les systèmes d'aide juridictionnelle gérés par l'État devraient être libres de toute ingérence politique ou judiciaire injustifiée et être indépendants du gouvernement dans la prise de décisions relatives à l'aide fournie. Ils devraient également avoir les compétences nécessaires pour assurer la prestation de l'aide juridictionnelle, par exemple, pour nommer le personnel et fixer les critères d'accréditation des prestataires, et devraient élaborer, en consultation avec les principaux acteurs du système de justice et les organisations de la société civile, une stratégie à long terme sur l'aide juridictionnelle.

63. Certains États, notamment en Amérique latine, ont créé des bureaux du défenseur public, soit comme institutions de l'État relevant du système judiciaire ou du Ministère de la justice soit comme entités autonomes dans leur fonctionnement et leur financement.

³² Ibid., ligne directrice 2.

Quelles que soient leur organisation et leur structure, les programmes de défenseurs publics devraient être autonomes et indépendants du pouvoir judiciaire, du parquet et du pouvoir exécutif. La Rapporteuse spéciale est d'avis que ce type de programme constitue souvent l'un des moyens les plus efficaces de dispenser l'aide juridictionnelle, dans la mesure où les défenseurs publics ont une incitation financière à fournir une aide adéquate, continue et efficace à ceux qui ne peuvent pas rémunérer un avocat et à d'autres personnes défavorisées.

ii) Les partenariats avec les prestataires de services d'aide juridictionnelle non étatiques

64. D'autres systèmes d'aide juridictionnelle reposent sur un partenariat public-privé avec les barreaux, les organisations non gouvernementales ou communautaires, les groupes confessionnels ou le monde universitaire, pour n'en citer que quelques-uns. Les États peuvent encourager la création de centres de services d'aide juridictionnelle où travaillent des avocats et des parajuristes, ou conclure des accords avec des associations de juristes et de barreaux, des facultés de droit et des organisations non gouvernementales ou autres pour assurer la prestation des services. Dans le cadre de ces partenariats public-privé, les États doivent établir des normes de qualité, soutenir le développement de programmes de formation normalisés pour les prestataires non étatiques, et établir des mécanismes de suivi et d'évaluation pour garantir la qualité des services. Certains États ont également un système d'aide juridictionnelle mixte combinant différents modèles³³.

65. La Rapporteuse spéciale encourage les États à reconnaître et soutenir la contribution des acteurs non étatiques à l'aide juridictionnelle, et leur recommande de prendre toutes les mesures voulues pour que les prestataires non étatiques soient en mesure d'effectuer leur travail de manière efficace, libre, autonome et indépendante, sans intimidation, harcèlement ou ingérence déplacée.

66. Dans certains cas, l'aide juridictionnelle est assurée par des avocats privés ou des barreaux qui sont ensuite remboursés par l'État. Dans certains pays, ce système est appelé système «*judicare*»³⁴. Les juges ou les organes administratifs confient une affaire sur une base ad hoc à un avocat du secteur privé, qui est payé à l'heure et souvent soumis à une limite dans le nombre de dossiers qui lui sont attribués. Les inconvénients de cette méthode sont le favoritisme et la corruption lors de la désignation d'un avocat, et le manque de suivi et de continuité dans les services fournis. Les barreaux peuvent également contribuer à élargir la portée des services d'aide juridictionnelle. Ils peuvent aider à créer des permanences téléphoniques pour les demandes de renseignements et de conseils juridiques, soutenir les activités bénévoles des avocats et fournir des informations et des outils de formation sur les questions juridiques à l'attention du public.

67. Dans d'autres cas, l'aide juridictionnelle est fournie par des avocats à titre gratuit, soit volontairement, soit à titre obligatoire. Dans le premier cas, les barreaux peuvent encourager les membres de la profession juridique à accorder de tels services bénévolement. Dans le second cas, le barreau, un organe d'accréditation ou l'État peuvent imposer aux avocats l'obligation d'exercer à titre gratuit. L'obligation de fournir une aide juridictionnelle a souvent pour corollaire une faible qualité de service, les membres de la profession juridique n'ayant aucune incitation financière à travailler sur les dossiers qui leur sont assignés d'office.

³³ Par exemple, aux Pays-Bas, le système d'aide juridictionnelle repose sur un réseau de centres d'aide juridictionnelle financés par l'État qui emploient des avocats salariés offrant leurs services juridiques aux clients, d'une part, et sur des avocats privés payés par l'État qui offrent directement leurs services aux clients à faible revenu, d'autre part.

³⁴ Voir par exemple le système d'aide juridictionnelle des États-Unis d'Amérique, où l'aide juridictionnelle civile est généralement proposée par des avocats privés remboursés par l'État.

68. Un autre problème associé à l'aide juridictionnelle fournie gratuitement par un avocat est le manque de mécanismes appropriés pour surveiller la qualité des services rendus. À cet égard, la Rapporteuse spéciale tient à rappeler que les normes internationales relatives aux droits de l'homme exigent que l'aide juridictionnelle gratuite soit «efficace» et pérenne (voir par. 40 ci-dessus). Un avocat, même s'il est nommé par l'État, n'est pas un «organe» de l'État qui peut engager directement la responsabilité de celui-ci du fait de son action, tandis que l'État ne peut pas être tenu responsable de chaque défaillance d'un avocat de la défense. Néanmoins, les avocats doivent être responsables des services qu'ils fournissent, puisqu'ils doivent orienter leurs actions en fonction des codes de déontologie ou de conduite relatifs à la profession de juriste. Par conséquent, dès lors que les avocats offrent leurs services, que ce soit volontairement ou par obligation, ils doivent être tenus responsables de leur conduite professionnelle et de leurs actes.

69. Un autre modèle d'aide juridictionnelle repose sur la création de centres d'aide dans les facultés de droit des universités. Les étudiants fournissent gratuitement des conseils, aident à la préparation des dossiers et représentent les clients devant les tribunaux, généralement sous la supervision d'un avocat qualifié ou d'un membre de la faculté. Les États devraient prendre des mesures appropriées pour encourager la création et l'accompagnement de tels centres dans les facultés de droit et offrir des incitations pour permettre aux étudiants de pratiquer devant les tribunaux sous la supervision d'un avocat chevronné ou d'un professeur de droit.

70. Les programmes de parajuristes sont souvent le seul moyen d'apporter une aide juridictionnelle efficace dans les pays où il n'y a pas assez d'avocats pour fournir les services dont la population a besoin. La directive 14 des Principes et lignes directrices des Nations Unies et la Déclaration de Lilongwe sur l'accès à l'assistance juridique dans le système pénal en Afrique³⁵ reconnaissent toutes deux le rôle joué par les parajuristes ou d'autres prestataires similaires dans la prestation de services d'assistance juridique lorsque l'accès aux avocats est limité. La Déclaration de Lilongwe, par exemple, reconnaît que, dans le contexte africain, s'appuyer sur d'autres acteurs que les avocats, dont les étudiants en droit, les parajuristes et les auxiliaires de justice, est la seule façon d'assurer l'accès aux tribunaux, et qu'un système efficace d'aide juridictionnelle devrait faire appel aux services complémentaires juridiques et parajuridiques proposés par des parajuristes et auxiliaires de justice.

71. La Rapporteuse spéciale estime que les avantages d'un système d'aide juridictionnelle misant sur le concours des parajuristes ne doivent pas être sous-estimés. Les parajuristes peuvent offrir leurs services bénévolement ou à un coût très faible. Ils travaillent souvent en collaboration avec du personnel qualifié, des travailleurs sociaux et d'autres professionnels, et vu qu'ils vivent et exercent généralement au sein d'une communauté, ils ont fréquemment une connaissance directe de la situation et des besoins locaux meilleure que celle des juristes extérieurs. Les non-avocats ou parajuristes peuvent fournir une assistance pour les audiences, actes de procédure et négociations. Ils peuvent en outre aider à la rédaction de documents et appuyer les avocats accrédités au cours de l'enquête sur un dossier et lors des entretiens avec les clients et témoins, contribuant ainsi à accélérer le rythme des procédures et à alléger la lourde charge de travail des avocats.

72. Les États devraient élaborer des programmes de formation et un code de conduite auquel tous les parajuristes seraient tenus afin de pouvoir offrir des services d'aide juridictionnelle efficaces, qu'il s'agisse de conseils juridiques appropriés ou même de participation à la procédure devant les tribunaux lorsqu'il y a pénurie d'avocats.

³⁵ Adoptée par consensus par les pays participant à la Conférence sur l'assistance judiciaire dans le système pénal: le rôle des avocats, non-avocats et autres acteurs de l'aide juridique en Afrique, qui a eu lieu à Lilongwe du 22 au 24 novembre 2004.

iii) Financement

73. Quelle que soit la nature du système d'aide juridictionnelle retenu, les États devraient lui allouer des crédits suffisants pour financer des services adaptés aux besoins afin que des prestations diligentes et efficaces soient fournies à toutes les personnes se trouvant sur leur territoire et relevant de leur juridiction qui ne sont pas en mesure d'assumer les coûts de l'introduction d'une action en justice et de sa conduite.

74. Le financement de l'aide juridictionnelle devrait inclure l'assistance d'un conseil en matière pénale, civile et administrative. Certains États ont des systèmes d'aide totalement distincts en matière pénale et civile³⁶, tandis que d'autres ont un système commun³⁷. Bien que rien n'indique qu'un modèle devrait l'emporter sur l'autre, il importe que, lorsqu'il existe un budget unique, les fonds ne soient pas partagés au détriment complet de l'aide juridictionnelle en matière civile et administrative. La mise en place, en matière civile, de fonds spécifiques liés à l'incidence d'un contentieux, avec des critères d'admissibilité précis reposant sur l'idée que les cas sélectionnés doivent être susceptibles de créer un précédent qui bénéficiera à l'ensemble de la population, peut aussi être considérée comme un moyen budgétairement intéressant d'appuyer l'aide juridictionnelle civile lorsque les ressources sont rares³⁸.

75. À cette fin, la ligne directrice 12 des Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale recommande aux États de prendre toutes les mesures nécessaires pour créer un fonds permettant de financer les programmes d'assistance judiciaire, notamment les défenseurs publics, en vue d'encourager les barreaux ou les associations de juristes à fournir une assistance judiciaire, de soutenir les centres des facultés de droit et de parrainer les organisations non gouvernementales et autres, y compris les organisations parajuridiques, afin qu'elles fournissent des services d'assistance judiciaire dans tout le pays. Les États devraient également identifier des mécanismes fiscaux appropriés permettant de canaliser les fonds vers l'assistance judiciaire, par exemple en affectant un pourcentage du budget de l'État destiné à l'administration de la justice aux services en question et en utilisant le produit d'activités délictueuses recouvré pour financer l'assistance judiciaire aux victimes.

76. La Rapporteuse spéciale tient à souligner l'importance de la coopération technique pour le développement et la mise en œuvre d'un système d'aide juridictionnelle pérenne et efficace. Dans de nombreux pays, ce type de services repose uniquement sur l'aide financière des donateurs, et peut donc être supprimé à tout moment. Pour assurer la pérennité des services, les institutions spécialisées, programmes et fonds des Nations Unies, les États, les donateurs et les organisations non gouvernementales devraient fournir, dans le cadre d'accords de coopération bilatéraux ou multilatéraux, une assistance technique en fonction des besoins et priorités identifiés par les États requérants, en vue de l'établissement et de l'amélioration des systèmes nationaux d'aide juridictionnelle³⁹.

³⁶ Voir par exemple le Service de défense au pénal (Criminal Defence Service) et le Service juridique communautaire (Community Legal Service) en Angleterre et au pays de Galles.

³⁷ Voir par exemple le Bureau d'aide juridictionnelle (Legal Aid Board) en Afrique du Sud (voir <http://legalaid.onsite.hosting.co.za/about/what.htm>).

³⁸ Voir par exemple le Fonds pour les litiges ayant une incidence particulière (Special Impact Litigation Fund), créé en 2001 par le Bureau d'Afrique du Sud pour soutenir les causes qui «ont une chance raisonnable de succès et où un résultat positif constituera un précédent qui sera bénéfique pour la population indigente d'Afrique du Sud». Legal Aid Board Annual Report, 2002.

³⁹ Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale, ligne directrice 18.

77. La Rapporteuse spéciale tient à rappeler aux États que, conformément au paragraphe 3 de l'Article 1 et aux Articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies, ainsi qu'aux principes bien établis du droit international, la coopération internationale pour le développement et, partant, pour l'exercice de tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales est une obligation qui incombe à tous les États, particulièrement à ceux qui sont en mesure d'aider les autres États à cet égard.

78. Les organisations internationales non gouvernementales peuvent également contribuer au financement des systèmes d'aide juridictionnelle par le soutien technique et l'échange d'informations sur les meilleures pratiques pour mettre en œuvre, développer et maintenir des programmes d'aide. Ce type de financement, qui en général n'est qu'un complément, contribue certainement à élargir l'offre de services juridiques, en particulier dans les États qui n'ont pas les ressources nécessaires.

79. La Rapporteuse spéciale tient à souligner que, bien que l'aide juridictionnelle soit une composante essentielle du droit d'accès à la justice, les États devraient également prendre des mesures dans d'autres domaines pour garantir ce droit, notamment la simplification des procédures judiciaires et extrajudiciaires, la mise à disposition de l'information juridique et de l'éducation au droit pour la population et le développement de mécanismes d'autoreprésentation.

iv) Aide juridictionnelle pour les femmes, les enfants et les groupes ayant des besoins particuliers

80. Le droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice, énoncé au paragraphe 1 de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, vise à garantir l'égalité d'accès à l'administration de la justice. Cette disposition exige non seulement des États qu'ils interdisent toute distinction dans l'accès aux cours et tribunaux qui ne serait pas prévue par la loi et justifiée par des motifs objectifs et raisonnables, mais aussi qu'ils prennent des mesures positives pour que nul ne soit privé de son droit de réclamer justice.

81. Dans un précédent rapport, le Rapporteur spécial indiquait que l'absence de politiques publiques visant à éliminer les obstacles à l'accès à la justice pour tous a une plus grande incidence sur les franges de la population qui se trouvent en situation de vulnérabilité et d'extrême pauvreté et qui sont défavorisées sur le plan culturel, économique ou social⁴⁰. Afin de garantir un accès égal et effectif à l'aide juridictionnelle pour ceux qui n'ont pas de moyens suffisants, cette aide doit être fournie à tous, sans distinction d'âge, de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion ou de convictions, d'opinion politique ou autre, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de nationalité ou de domicile, de naissance, d'éducation, de statut social ou de toute autre situation.

82. Afin de garantir à chacun un accès égal et effectif à l'aide juridictionnelle, des mesures spéciales doivent être élaborées et adoptées pour que l'aide juridictionnelle soit réellement accessible aux femmes, aux enfants et aux groupes ayant des besoins particuliers, notamment, mais non exclusivement, les personnes âgées, les minorités, les personnes handicapées, les malades mentaux, les personnes vivant avec le VIH ou d'autres maladies contagieuses graves, les usagers de drogues, les populations autochtones, les apatrides, les demandeurs d'asile, les ressortissants étrangers, les migrants et les travailleurs migrants, les réfugiés et les personnes déplacées dans leur propre pays. Ces mesures doivent tenir compte des besoins particuliers de ces groupes et être adaptées au sexe et

⁴⁰ A/HRC/8/4, par. 48.

à l'âge⁴¹. Il importe de mettre au point des stratégies communes pour garantir un système d'aide juridictionnelle plus global, équitable et pérenne de manière que ces personnes aient un accès rapide aux outils nécessaires pour faire valoir leurs droits.

83. Dans un précédent rapport, le Rapporteur spécial expliquait qu'il existait encore très peu de services juridiques spécialisés adaptés aux besoins particuliers des femmes, surtout des femmes pauvres. Pour ce qui était de l'aide juridictionnelle gratuite, par exemple, les ressources disponibles étaient destinées aux femmes comme aux hommes et pour le même type de service alors que les besoins pouvaient être différents⁴². Pour améliorer l'accès des femmes à l'aide juridictionnelle, la ligne directrice 9 des Principes et lignes directrices des Nations Unies recommande de prendre en considération la situation des femmes dans l'ensemble des politiques, lois, procédures, programmes et pratiques liés à l'aide juridictionnelle; de prendre des mesures pour s'assurer que, dans la mesure du possible, des avocates soient disponibles pour représenter les femmes défenderesses, prévenues et victimes; et de fournir aux femmes victimes de violence une aide juridictionnelle, des conseils juridiques et des services d'assistance devant les tribunaux, pendant toutes les procédures, afin de garantir l'accès à la justice et d'éviter la victimisation secondaire.

84. L'accès des enfants à la justice exige que tous les enfants, quelle que soit la manière dont ils sont confrontés à la loi, soient en mesure de participer pleinement à la procédure judiciaire. Les mineurs, en plus des mêmes garanties que les adultes, ont besoin d'une protection spéciale, et leur intérêt supérieur doit être préservé en priorité⁴³. Il ressort d'un récent rapport que les systèmes judiciaires peuvent être extrêmement déroutants et difficiles, voire impossibles à décoder, pour un enfant, surtout sans l'aide d'un professionnel du droit⁴⁴. L'assistance d'un conseil donne aux enfants le moyen de comprendre les procédures, de défendre leurs droits et de se faire entendre. Dans la pratique, cependant, la disponibilité et la qualité de l'aide juridictionnelle aux enfants, que ce soit en liberté ou en détention, varie considérablement d'une juridiction à l'autre.

85. La ligne directrice 10 des Principes et lignes directrices des Nations Unies recommande aux États d'adopter des mesures spéciales pour promouvoir l'accès effectif des enfants à la justice et prévenir la stigmatisation. Ces mesures devraient viser notamment à garantir le droit des enfants d'être personnellement représentés par un avocat commis d'office; à interdire l'interrogatoire d'un enfant en l'absence de son avocat ou d'un autre prestataire d'aide juridictionnelle; à garantir que les enfants puissent consulter leurs parents ou tuteurs et représentants légaux, ou les deux, librement et en toute confidentialité; à fournir aux enfants des informations sur les droits que leur confère la loi, d'une manière adaptée à leur âge et leur degré de maturité, dans une langue qu'ils comprennent; à encourager, lorsque cela convient, le recours aux mesures et sanctions non privatives de liberté et à garantir que les enfants aient droit à l'aide juridictionnelle de sorte que la privation de liberté ne soit qu'une mesure de dernier recours d'une durée aussi brève que possible.

⁴¹ Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale, principe 10.

⁴² A/HRC/8/4, par. 51.

⁴³ Ibid., par. 53.

⁴⁴ Child Rights International Network, Manuel d'assistance juridique destiné aux enfants et aux organisations de défense des droits de l'enfant, 2013. Disponible à l'adresse suivante: http://www.crin.org/docs/FileManager/CRIN_Legal_Assistance_Toolkit_FR.pdf.

IV. Conclusions

86. L'aide juridictionnelle est une composante essentielle d'un système d'administration de la justice équitable, humain et efficace qui repose sur la primauté du droit. Elle constitue un préalable à l'exercice d'autres droits, notamment du droit à un procès équitable et du droit à un recours utile, une condition préalable à l'exercice de ces droits et une protection importante qui garantit l'équité fondamentale et la confiance du public dans l'administration de la justice.

87. La Rapporteuse spéciale considère que l'objectif de l'aide juridictionnelle est de contribuer à l'élimination des obstacles qui entravent ou limitent l'accès à la justice par la fourniture d'une assistance aux personnes qui ne peuvent assumer le coût des services de conseil juridique, de la représentation en justice et de l'accès aux tribunaux. La définition de l'aide juridictionnelle devrait en conséquence être aussi large que possible et inclure l'assistance d'un conseil efficace dans toute procédure judiciaire ou extrajudiciaire visant à déterminer des droits et des obligations. De plus, l'aide juridictionnelle ne devrait pas être limitée à l'assistance d'un conseil et à la représentation dans une procédure pénale, administrative ou civile, mais également inclure l'éducation au droit, l'accès à l'information juridique et à d'autres services fournis des mécanismes non contentieux de règlement des litiges et des mécanismes de justice réparatrice.

88. Conformément à cette définition plus large des services d'aide juridictionnelle, la Rapporteuse spéciale considère que la notion de bénéficiaires de cette aide devrait non seulement recouvrir les défendeurs dans les procédures pénales, mais également: a) toute personne dont les droits ou les libertés ont été bafoués du fait d'un acte ou d'une omission imputable à un acteur étatique; et b) toute personne qui participe à une procédure judiciaire ou extrajudiciaire visant à déterminer des droits et des obligations «dans une action en justice».

89. C'est aux États qu'il incombe au premier chef d'élaborer et de mettre en place un système d'aide juridictionnelle efficace et pérenne qui repose sur les normes internationales relatives aux droits de l'homme et les bonnes pratiques établies. Si la législation ou la pratique nationales ne garantissent pas le droit à une telle aide, les États sont tenus de la modifier pour les rendre conformes aux obligations juridiques internationales qui leur incombent. Les systèmes d'aide juridictionnelle devraient être institutionnalisés afin d'être dûment organisés et surveillés et que les prestataires puissent être tenus pour responsables s'ils ne délivrent pas des services adaptés, convenables, diligents et efficaces.

90. La Rapporteuse spéciale relève que, dans la pratique, de nombreux pays n'ont toujours pas les ressources et les capacités nécessaires pour promouvoir le droit de chacun à l'assistance gratuite d'un conseil, et que l'insuffisance des fonds prévus pour la fourniture d'une telle assistance à ceux qui n'ont pas de moyens financiers suffisants compromet l'accès à la justice de ces personnes et, partant, leur exercice effectif et dans des conditions d'égalité des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

V. Recommandations

91. Eu égard aux Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale, la Rapporteuse spéciale formule les recommandations ci-dessous dans le but d'aider les États à élaborer et

adopter des mesures appropriées et efficaces pour renforcer l'accès à l'aide juridictionnelle dans leur système de justice.

A. Législation relative à l'aide juridictionnelle

92. Le droit à l'aide juridictionnelle devrait être garanti par la loi dans les systèmes juridiques nationaux au plus haut niveau possible, si possible par la Constitution.

93. Les États devraient envisager d'adopter une législation spécifique en vue d'établir un système d'aide juridictionnelle complet qui soit accessible, efficace, pérenne et crédible.

94. La législation relative à l'aide juridictionnelle devrait, entre autres:

- a) Contenir une définition large de l'aide juridictionnelle;
- b) Définir des critères spécifiques pour déterminer l'admissibilité à l'aide juridictionnelle;
- c) Garantir l'assistance efficace d'un conseil à tous les stades de la procédure pénale au sens large, avant le procès et dans toute procédure non pénale judiciaire ou extrajudiciaire visant à déterminer des droits et des obligations;
- d) Faire en sorte que l'information sur le droit à l'aide juridictionnelle et le contenu de cette aide, y compris la disponibilité des services et la manière d'y avoir accès, soit mise à la disposition du public par tous les moyens appropriés, y compris les médias et l'Internet, et soit disponible dans tout lieu où des personnes sont emprisonnées ou détenues;
- e) Définir les exigences minimales en matière de qualifications et de formation des professionnels et des parajuristes qui travaillent pour le système d'aide juridictionnelle.

B. Création d'un système national d'aide juridictionnelle

95. Les États devraient identifier, parmi les différents modèles, celui qui peut permettre le meilleur accès à l'aide juridictionnelle gratuite pour toutes les personnes se trouvant sur leur territoire et relevant de leur juridiction, compte tenu de la portée et du financement des programmes d'aide, du type de système de justice dans lequel ils s'inscrivent et du domaine de compétence concerné.

96. Les États devraient envisager la création d'autorités ou d'organismes indépendants d'aide juridictionnelle, comme les bureaux de défenseurs publics, qui fournissent, administrent, coordonnent et surveillent les services en question. Quelle que soit leur structure administrative, les systèmes d'aide juridictionnelle gérés par l'État devraient être libres de toute ingérence politique ou judiciaire injustifiée et être indépendants du gouvernement dans la prise de décisions relatives à l'aide fournie.

97. Lorsque la charge de fournir l'aide juridictionnelle est répartie entre les institutions étatiques et des prestataires non étatiques, des mécanismes appropriés devraient être mis en place pour faciliter la coordination entre les différents prestataires de l'aide et parvenir ainsi à la meilleure efficacité possible.

98. Les États devraient encourager les barreaux à élaborer des programmes d'aide juridictionnelle ou à soutenir les systèmes existants afin d'élargir la portée des services d'aide juridictionnelle à titre onéreux ou gratuit.

99. Au besoin, les États devraient établir des partenariats avec les barreaux et les facultés de droit pour garantir l'assistance gratuite d'un conseil à tous les stades de la procédure pénale, avant le procès et dans toute procédure non pénale judiciaire ou extrajudiciaire visant à déterminer des droits et des obligations.

100. Les États devraient prendre des mesures appropriées pour encourager la création et l'accompagnement des centres susmentionnés dans les facultés de droit et inciter les étudiants en droit à participer à leurs activités dans le cadre de leur programme d'études ou de perfectionnement professionnel.

101. Lorsqu'il y a pénurie d'avocats qualifiés, les États devraient développer un réseau national de services parajuridiques avec des programmes de formation et d'accréditation normalisés.

102. En coopération avec les prestataires privés de l'aide juridictionnelle, les États devraient élaborer des critères d'accréditation; s'assurer que les prestataires sont soumis aux codes de conduite professionnels applicables; mettre en place des mécanismes pour garantir que tous les prestataires aient les qualifications, la formation, les compétences et l'expérience voulues, adaptées à la nature de leur travail; et établir des mécanismes de surveillance appropriés pour les prestataires de l'aide juridictionnelle, en particulier afin de veiller à ce qu'ils ne soient pas rémunérés par les bénéficiaires s'ils n'y sont pas autorisés.

C. Financement des systèmes d'aide juridictionnelle

103. Quelle que soit la nature du système retenu, les États devraient lui allouer des crédits suffisants pour financer des services adaptés aux besoins. À cette fin, ils devraient prendre toutes les mesures appropriées pour mettre en place un fonds destiné à financer les programmes d'aide juridictionnelle, et identifier des mécanismes fiscaux adéquats pour canaliser les fonds vers cette aide.

104. Afin de faciliter le développement et le renforcement des systèmes nationaux d'aide juridictionnelle, les institutions spécialisées, programmes et fonds des Nations Unies, les États, les donateurs et les organisations non gouvernementales devraient fournir, dans le cadre d'accords de coopération bilatéraux ou multilatéraux, une assistance technique en fonction des besoins et priorités identifiés par les États requérants.

D. Aide juridictionnelle pour les femmes, les enfants et les groupes ayant des besoins particuliers

105. Étant donné que l'absence de politiques publiques visant à éliminer les obstacles à l'accès à la justice pour tous a une plus grande incidence sur les franges de la population qui se trouvent en situation de vulnérabilité et d'extrême pauvreté, les États devraient élaborer et mettre en œuvre des politiques appropriées afin de garantir l'accès effectif à l'aide juridictionnelle des femmes, des enfants et des groupes ayant des besoins particuliers.
