

PROJET D'EXPOSE DES MOTIFS

I. Généralités

1. La Recommandation se place dans le cadre de l'objectif du 3e Plan à Moyen Terme (1987-1991), qui vise à faciliter l'accès des personnes les plus démunies aux systèmes de protection nationaux et européens des droits de l'homme. Elle fait suite à la suggestion formulée par le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) dans sa réponse au Comité des Ministres relative à la question de la lutte contre la pauvreté et la marginalisation dans le domaine des mécanismes d'assistance judiciaire et/ou de consultation juridique spécialement conçus pour les pauvres. Lors de leur 414e réunion, les Délégués des Ministres avaient invité le CDDH et le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) à garder ces suggestions à l'esprit lorsqu'ils seraient amenés à donner des indications pour leurs programmes d'activités pour 1989.

2. C'est ainsi que l'activité I.13: "L'accès des personnes démunies aux systèmes de protection nationaux et européens des droits de l'homme" a été inscrite au Programme intergouvernemental d'activités pour 1989 et 1990. En vue de la réalisation de cette activité, le CDDH a commandé une étude au Mouvement International ATD-Quart Monde [H(92) 2] et a ensuite confié à un groupe de travail la tâche d'élaborer un projet de Recommandation relatif à l'accès effectif au Droit et à la justice des personnes en situation de grande pauvreté. Le CDDH, après avoir révisé le texte du groupe de travail, a adopté le texte du projet de Recommandation et l'a transmis au Comité des Ministres le 16 octobre 1992.

3. En élaborant cette Recommandation, le CDDH et son groupe de travail ont tenu compte des travaux du CDCJ dans le domaine de l'assistance judiciaire, de la consultation juridique et de l'accès à la justice, et en particulier de la Résolution (76) 5 relative à l'assistance judiciaire en matières civile, commerciale et administrative, de la Résolution (78) 8 sur l'assistance judiciaire et la consultation juridique et de la Recommandation No R (81) 7 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les moyens de faciliter l'accès à la justice.

Le CDDH a également tenu compte des Résolutions des Nations Unies sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, notamment la Résolution 46/121 du 17 décembre 1991 de l'Assemblée générale et la Résolution 1992/11 du 18 février 1992 de la Commission des droits de l'homme. L'étude du Mouvement ATD-Quart Monde "Pour une justice accessible pour tous, le regard des familles en grande pauvreté sur les mécanismes d'aide légale et sur certaines initiatives locales", préparée à la demande du CDDH, a apporté une contribution importante aux travaux.

4. Par personne en situation de grande pauvreté, le CDDH a entendu viser toutes les personnes les plus démunies, marginalisées ou exclues de la société tant au plan économique qu'au plan social et culturel (cf. paragraphe 3 du préambule du projet de Recommandation) qui souffrent le plus souvent d'un cumul des handicaps dans ce domaine (ressources insuffisantes, chômage de longue durée, bas niveau de formation, voire analphabétisme, etc.).

5. Ces personnes sont confrontées au problème de la jouissance effective de leurs droits et de leur droit d'accès à la justice. Pour que ces droits aient une signification réelle et pratique pour elles, elles doivent être effectivement en mesure de déterminer quels sont leurs droits et obligations et, le cas échéant, de faire valoir ou défendre leurs intérêts devant les instances compétentes.

6. Les systèmes de la consultation juridique et de l'aide judiciaire jouent un rôle primordial à cet égard pour tous les justiciables et pas seulement pour les personnes en situation de grande pauvreté. Mais il est clair que les personnes en situation de grande pauvreté se trouvent - de par leur situation précaire - en position particulièrement désavantageuse. L'insuffisance et les lacunes des systèmes existants en ce qui concerne cette catégorie de la population ont été mis en évidence par le 7^e Colloque international sur la Convention européenne des droits de l'homme et le Mouvement International ATD-Quart monde.

7. Les problèmes de l'accès effectif au droit et à la justice des personnes en situation de grande pauvreté ne relèvent pas seulement de la justice sociale ou de la politique nationale mais bien du domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui découlent de la reconnaissance de la dignité inhérente à l'homme. Or, dans la plupart des Etats membres, ces problèmes ne semblent pas avoir été considérés sous l'aspect de la dimension des droits de l'homme. Les systèmes de consultation juridique et d'aide judiciaire doivent, en effet, s'insérer dans le cadre d'une protection efficace des droits de l'homme de toutes les personnes sans distinction, fondée sur le principe de l'indivisibilité de ces droits. Outre le droit d'accès au Droit et à la justice prévu à l'article 6 CEDH, ont également vocation à s'appliquer aux personnes en situation de grande pauvreté les autres dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme, et notamment ses articles 2, 3, 8, 13 et 14.

8. En outre, dans les efforts pour rapprocher les personnes en situation de grande pauvreté du monde du Droit, un rôle essentiel revient aux organisations non-gouvernementales ou aux associations d'aide aux personnes en situation de grande pauvreté qui peuvent faciliter la réalisation des objectifs de la présente Recommandation, à savoir l'accès effectif au Droit, l'accès effectif aux modes para-judiciaires de solution des conflits et l'accès effectif aux juridictions.

9. L'étendue des objectifs précités implique que l'on donne à l'"aide judiciaire" une portée très large. Celle-ci devrait recouvrir non seulement l'assistance judiciaire au sens de dispense totale ou partielle des frais de procédure judiciaire et l'assistance gratuite ou à frais réduits d'un conseil, mais aussi toute forme d'assistance juridique gratuite fournie par le biais d'informations, de conseils, de médiations, etc. dans le cadre des procédures tant judiciaires que para-judiciaires.

II. Observations spécifiques

10. D'une façon générale, il convient de préciser que les trois chapitres de la Recommandation ne constituent pas des alternatives mais des étapes tendant toutes à aboutir à l'objectif poursuivi, à savoir le plein accès des personnes en situation de grande pauvreté au Droit et à la justice.

Chapitre I

lettre a:

11. Par "monde judiciaire" la Recommandation vise non seulement les magistrats et les avocats mais aussi l'ensemble des professions en relation avec la justice.

lettre b:

12. Cette Recommandation vise à favoriser le développement et le financement des services de consultations juridiques organisés notamment par des associations d'aide aux populations en grande pauvreté ou par d'autres organismes, (collectivités locales, barreaux, juristes, travailleurs sociaux, etc.).

lettre c:

13. Cette Recommandation concerne la prise en charge intégrale des coûts financiers des consultations juridiques mais n'exclut pas qu'une participation modeste soit demandée aux personnes bénéficiant d'une consultation juridique, comme c'est le cas actuellement dans certains Etats membres. Une telle participation, à caractère modeste, est acceptée là où elle est prévue actuellement mais son introduction n'est pas recommandée par le présent texte. La référence au droit interne doit se comprendre au sens large du terme en englobant non seulement la loi mais aussi toutes autres formes de réglementation.

Chapitre II

14. Il ne s'agit pas de créer des moyens para-judiciaires de solution de conflits spécifiquement pour les personnes en situation de grande pauvreté mais de leur assurer l'accès effectif aux moyens para-judiciaires qui sont ouverts à tous.

Lettre b:

15. Ce but pourrait aussi être atteint par le versement de subventions aux organisations concernées. En utilisant l'expression "aide judiciaire ou toute autre forme d'assistance" le comité a entendu prendre en considération la pluralité et les spécificités des régimes d'aide judiciaire ou d'assistance propres à chaque pays.

Chapitre III

lettre a:

16. L'accès effectif à la justice présuppose que l'aide judiciaire soit étendue à toutes les juridictions, domaine pénal inclus. En matière pénale, l'expression "aide judiciaire" couvre notamment la désignation d'office d'un défenseur. La qualité des personnes intervenantes peut être celle de prévenu, de partie civile, etc.

lettre b:

17. La Recommandation laisse ouverte la question de savoir si l'aide judiciaire peut également être octroyée aux apatrides et aux étrangers qui n'ont pas de résidence habituelle sur le territoire de l'Etat membre dans lequel la procédure doit se dérouler.

lettre c:

18. De l'avis du CDDH, le choix du conseil doit être autant que possible libre dans le respect des règles de compétence territoriale et autres applicables au conseil choisi. Toute exception à ce droit doit se conformer à l'article 6 paragraphe 3 c CEDH et à la jurisprudence des organes de contrôle de la CEDH à ce sujet. L'octroi d'une rémunération "adéquate" au conseil constitue une condition nécessaire pour que la liberté de choix soit effective. Le niveau de la rémunération ne devrait pas constituer un obstacle à l'exercice de ce droit et devrait se fonder sur une évaluation objective des coûts réels et de la prestation intellectuelle du conseil.

lettre d:

19. L'expression "autorités compétentes" vise, selon les situations, les tribunaux ou toute autre autorité compétente. Par ailleurs le mot "manifestement" a été introduit pour couvrir les hypothèses dans lesquelles l'octroi de l'assistance judiciaire n'est pas accordé par un organe juridictionnel. L'expression "où l'intérêt de la justice ne nécessite pas l'octroi de l'aide judiciaire" couvre notamment l'hypothèse où l'affaire est d'une telle simplicité qu'elle permet à l'intéressé de se défendre lui-même.

lettre e:

20. Compte tenu du sort particulièrement précaire des personnes en situation de grande pauvreté, l'octroi d'une aide immédiate et à titre provisoire pourrait être indiqué avant même que la procédure visant à l'octroi de l'aide soit achevée.

lettre f:

21. Par cette disposition, le Comité recommande l'examen de la possibilité pour les ONG concernées de prêter assistance en justice aux personnes en situation de grande pauvreté sans préjudice toutefois pour les ONG, dans les Etats où une telle possibilité existe, de se constituer partie civile dans les affaires pénales. L'assistance que les ONG concernées pourront apporter aux personnes en situation de grande pauvreté peut prendre des formes multiples (p.e. collecte d'informations, préparation de dossiers et de requêtes, rédaction de mémoires, etc.). Les gouvernements pourront examiner la possibilité d'octroyer aux ONG ou associations poursuivant un but non lucratif le bénéfice de l'aide judiciaire pour l'exercice d'une telle assistance.

22. Le CDDH s'est penché sur le problème des systèmes de l'aide judiciaire pour les personnes en situation de grande pauvreté dans les procédures devant la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme. Il lui est apparu à cet égard que le système actuel est inadéquat et qu'une modification de la CEDH pourrait s'avérer nécessaire.