

Recommandations du CCBE sur un cadre d'aide juridique dans le domaine de la migration et de la protection internationale ¹

Résumé

Ce document vise à fournir une série de recommandations concernant l'accès à l'aide juridique pour les personnes se trouvant dans des procédures de migration et de protection internationale. D'après une enquête menée auprès de ses experts, le CCBE évalue l'état d'avancement d'un tel cadre d'aide juridique dans différents États membres. À partir de cet exercice, le CCBE émet plusieurs recommandations et identifie les bonnes pratiques pour un cadre d'aide juridique garantissant l'accès à la justice et la protection des droits fondamentaux des migrants et des personnes en quête de protection internationale.²

Introduction

La position de longue date du CCBE est que l'aide juridique est un outil fondamental pour garantir l'accès à la justice³. L'aide juridique est entendue ici comme le financement par un État membre de l'assistance d'un avocat, permettant l'exercice du droit d'accès à un avocat⁴.

À cet égard, il convient de rappeler que l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux (CFR) prévoit :

« Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter.

Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice. »

¹ Le terme de protection internationale vise ici à englober les bénéficiaires ou les demandeurs de protection internationale, y compris les réfugiés, les bénéficiaires de la protection subsidiaire et les bénéficiaires de la protection temporaire.

² En raison de caractéristiques spécifiques du système d'aide juridique autrichien, certaines de ces recommandations et de ces bonnes pratiques présentes peuvent ne pas s'appliquer à la situation en Autriche.

³ Voir par exemple les [Recommandations du CCBE sur l'aide juridique](#).

⁴ Définition conforme à la directive (UE) 2016/1919, disponible [ici](#).

[Les Recommandations du CCBE en matière d'aide juridique](#) (2010, 2016) énoncent un certain nombre de principes directeurs pour que l'aide juridique soit fournie de manière satisfaisante. Ceux-ci concernent notamment l'indépendance des prestataires d'aide juridique, les honoraires des avocats de l'aide juridique, la budgétisation et l'administration de l'aide juridique. Une nouvelle mise à jour des recommandations du CCBE sur l'aide juridique est à l'étude.

L'aide juridique étant fondamentale pour garantir les droits humains, il incombe aux gouvernements de veiller à ce que les systèmes d'aide juridique assurent une protection pratique et efficace, y compris un financement adéquat.

Il est important de souligner la diversité des différents systèmes d'aide juridique et des traditions juridiques nationales qui doivent être pris en considération lors de la mise en œuvre du droit d'accès à la justice⁵.

Chaque pays doit disposer d'une législation claire sur l'aide juridique, y compris une ou des autorités compétentes pour administrer l'aide juridique et des règles pour garantir des normes pour les bénéficiaires de l'aide juridique. Les barreaux sont généralement les organes les plus compétents pour l'administration de l'aide juridique, dont la sélection et désignation des prestataires d'aide juridique.

La recommandation du CCBE sur l'aide juridique précise que « *Les systèmes d'aide juridique doivent être flexibles et régulièrement évalués en tenant compte des évolutions et des besoins. L'aide juridique doit être étendue de manière à prendre en compte les domaines ayant des besoins particuliers. (...) Certains domaines méritent une attention particulière, tels que les modes alternatifs de résolution des conflits et les demandes d'assistance présentées par les migrants et les réfugiés. À cet égard, il est important de souligner la nécessité de protéger et de sauvegarder les intérêts de la partie la plus faible.* »

La recrudescence de la migration et de la mobilité des personnes dans toute l'Europe entraîne la nécessité de protéger les droits des réfugiés et des migrants. En raison de cette évolution, il est nécessaire de prévoir et de prendre en charge un nombre croissant de demandes d'aide juridique spéciales émanant de groupes de migrants et de réfugiés.

Les personnes qui n'ont pas les moyens financiers d'assumer les frais de conseils juridiques se voient refuser l'accès à la justice et ne peuvent par conséquent pas protéger leurs droits. C'est le cas des demandeurs d'asile, des réfugiés, des bénéficiaires d'une protection temporaire et des autres catégories de personnes faisant l'objet de procédures de migration et de protection internationale dans les États membres de l'UE.

Par exemple, la détermination du statut de réfugié s'accompagne de garanties juridiques énoncées en particulier dans la directive 2013/32/UE, et le droit à l'assistance juridique et à l'aide juridique est explicitement indiqué dans cette directive⁶. La directive garantit que l'assistance juridique et la représentation gratuites sont accordées sur demande dans les procédures d'appel et donnent la possibilité aux États membres de fournir une assistance juridique ou une représentation gratuites également dans les procédures d'asile en première instance. La directive prévoit également le droit à la consultation effective d'un conseil juridique ou d'un autre conseiller, aux frais des demandeurs, sur les questions touchant à leur demande de protection internationale, à toutes les étapes de la procédure.

⁵ [Recommandations du CCBE sur l'aide juridique.](#)

⁶ Articles 20-23, disponibles [ici](#).

Le CCBE a souligné que l'assistance juridique devrait être accordée aux demandeurs d'asile à tous les stades de la procédure en vertu de la directive sur les procédures d'asile⁷. Elle devrait être accordée même pendant la procédure d'asile de première instance. La détermination du statut de réfugié exige que l'autorité responsable de la décision d'accorder ou de refuser l'asile reçoive du demandeur les informations les plus précises sur sa situation et sur le caractère raisonnable des craintes qu'il éprouve à l'égard des autorités de son pays d'origine. Les demandeurs d'asile ne connaissent souvent pas les critères qui leur permettraient d'être reconnus comme réfugiés. Les services d'assistance juridique se sont avérés indispensables pour faire valoir le droit d'asile. Par exemple, les demandeurs d'asile qui ont bénéficié de leurs conseils et de leur assistance avant une audition par les autorités grecques chargées de l'asile ont eu un taux de reconnaissance du statut de réfugié beaucoup plus élevé que les demandeurs d'asile qui n'avaient pas bénéficié de leur assistance.

La proposition de règlement de la Commission établissant une procédure commune pour la protection internationale dans l'Union contient également des dispositions sur l'assistance juridique gratuite mais envisage également plusieurs motifs d'exclusion de cette assistance. Le CCBE a fait valoir que ces exclusions allaient trop loin, restreignant de manière excessive le droit à l'assistance juridique gratuite⁸.

L'aide juridique est également prévue dans la directive « retour »⁹. Dans sa [position sur la directive « retour »](#), le CCBE a insisté sur le fait que l'aide juridique doit être fournie aux ressortissants de pays tiers à tout stade de la procédure.

I. État des lieux dans l'UE

Le CCBE a effectué des recherches auprès de ses membres concernant l'accès à l'assistance/l'aide juridique dans le domaine de la migration et de la protection internationale. D'après les données recueillies, l'état des lieux peut être résumé comme suit.

Dans tous les États membres de l'UE, une aide juridique est disponible pour les migrants et les demandeurs d'asile pour au moins certains types de procédures et d'instances et sous réserve de critères d'éligibilité. Dans certains pays de l'UE, il existe un régime spécifique pour les migrants ou les demandeurs de protection internationale, tandis que dans d'autres, l'aide juridique pour ces catégories de personnes est intégrée dans les régimes généraux d'aide juridique.

Plusieurs pays disposent d'une norme juridique qui met sur un pied d'égalité l'accès à l'assistance juridique/l'aide juridique pour leurs ressortissants et leur non-ressortissants et il n'y a pas de distinction entre les migrants sans-papiers et les migrants en situation régulière. Les critères d'éligibilité varient mais prennent souvent en compte le revenu.

En ce qui concerne l'étendue de l'aide juridique, d'un pays à l'autre, les situations dans lesquelles les migrants en général sont concernés par l'aide juridique varient de celles dans lesquelles les réfugiés le sont. Il en va de même pour les instances couvertes par l'aide juridique (c'est-à-dire première instance, appel, etc.).

⁷ [Déclaration du CCBE sur la nécessité de garantir l'assistance juridique à toutes les personnes nécessitant une protection internationale.](#)

⁸ Position du CCBE sur la proposition modifiée de règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union, disponible [ici](#).

⁹ Voir l'article 13, paragraphe 4, de la directive 2008/115/CE, disponible [ici](#).

Dans certains États membres, il existe une assistance juridique/aide juridique spéciale pour les mineurs non accompagnés ou accompagnés, telle que la fourniture d'une assistance juridique par des services spéciaux.

En ce qui concerne l'accès à l'assistance juridique d'autres groupes vulnérables, certains États membres accordent une attention particulière aux victimes de la traite des êtres humains et des règles/services spéciaux qui sont en place pour elles.

Dans certains pays, les barreaux ont mis en place des protocoles d'assistance juridique/d'aide juridique pour les migrants ou les demandeurs d'asile. Certains barreaux ont également mis en place des comités d'experts thématiques traitant des questions de migration et d'asile.

La plupart des États membres ne disposent pas de points permanents d'assistance juridique aux frontières. Sur le territoire, quelques points d'information sont organisés avec la participation d'avocats ou d'ONG. La plupart du temps, ceux-ci ne sont pas assurés par des avocats du système d'aide juridique. Dans certains pays, il existe des statistiques sur l'assistance juridique/l'aide juridique pour les migrants.

II. Recommandations sur la manière d'améliorer les cadres existants

1. La procédure pour obtenir une aide juridique doit être facilement accessible et compréhensible, avec des conditions d'éligibilité claires.

Si le cadre juridique est fragmenté ou absent, les bénéficiaires peuvent éprouver de grandes difficultés à connaître leurs droits et à demander une aide juridique en cas de nécessité réelle.

2. Donner des informations sur l'aide juridique aux étrangers soumis à différentes procédures de migration et d'asile, notamment en rendant les informations disponibles et en les adaptant aux enfants, améliorerait l'accès à la justice et la confiance dans les institutions. Les États doivent faire davantage d'efforts pour diffuser les informations dans toutes les langues pertinentes ainsi que de manière électronique. Une personne pouvant être éligible à l'aide juridique doit recevoir ces informations ainsi que les coordonnées des prestataires d'aide juridique qui peuvent l'aider.
3. Compte tenu du nombre de dossiers, la mise en place d'un système d'aide juridique spécifique aux migrants et aux réfugiés devrait être envisagée.
Elle permettrait également de prendre en compte la particularité de la situation des migrants. Les critères d'éligibilité pourraient être différents : par exemple, l'exigence d'une résidence habituelle dans un État membre peut fonctionner pour les ressortissants de l'UE ou les migrants vivant dans un pays mais celle-ci ne peut pas être exigée à des demandeurs d'asile. De même, lorsque l'aide juridique est soumise à la présentation de documents, une certaine flexibilité pourrait être prévue pour les demandeurs d'asile sachant qu'il peut leur être difficile d'obtenir certains documents.

→ Bonne pratique : En Irlande, il existe un système d'aide juridique pour les demandes de protection internationale qui englobe diverses demandes liées à l'asile, à la protection subsidiaire et à l'autorisation de séjour pour des raisons humanitaires.

4. Mettre sur un pied d'égalité l'accès à l'aide juridique des non-ressortissants et des ressortissants (sans distinction entre les personnes sans-papiers et les personnes avec papiers) : les migrants ou les demandeurs d'asile ne doivent pas être traités différemment des ressortissants. L'accès à l'aide juridique ne doit pas être conditionné par le pays d'origine ou le statut migratoire. Les États membres doivent veiller à ce que les critères d'éligibilité des migrants et des demandeurs d'asile soient proportionnés et ne constituent pas des obstacles rendant l'accès à l'aide juridique trop difficile (par exemple, des exigences de forme très strictes, l'obligation de résidence habituelle).

→ Bonne pratique : En Autriche, l'aide juridique est accordée de la même manière aux ressortissants et aux non-ressortissants et aux réfugiés/migrants avec ou sans papiers, sans aucune différence.

5. En raison des conséquences graves que peuvent avoir certaines procédures, une aide juridique devrait à tout le moins être disponible dans les circonstances suivantes :
- en cas de détention de quelque nature que ce soit, y compris aux frontières de l'UE (première aide juridique rapide) ;
 - avant toute décision de retour ;
 - dans tous les cas de transfert au titre du règlement de Dublin ;
 - avant toute demande d'asile, pendant la procédure et après le rejet d'une demande d'asile ;
 - dans les cas de traite des êtres humains ;
 - dans les cas d'exploitation au travail ;
 - lorsqu'une personne passe en situation irrégulière (irrégularité survenue).

→ Bonne pratique : En Slovaquie, une aide juridique est prévue pour les étrangers en procédure de détention : introduction d'un recours administratif contre une décision de détention et représentation dans les procédures devant les tribunaux nationaux dans ce type de cas.

6. Une assistance juridique gratuite devrait être disponible le plus en amont possible.

Si les droits d'une personne remplissent les conditions requises pour être examinés par un tribunal, l'aide juridique ne doit pas être refusée sur le fondement d'un statut administratif (résidence) ou d'une nationalité. Lorsqu'une affaire doit d'abord avoir lieu à un niveau administratif pour ensuite faire appel à la Cour, cette « première instance » doit également bénéficier de l'aide juridique et l'autorité doit désigner un prestataire d'aide juridique à un stade précoce pour mener à bien toutes les phases de la procédure et les recours nécessaires jusqu'à ce que la dernière décision soit rendue par un tribunal administratif ou une cour judiciaire¹⁰.

Enfin, les États membres devraient fournir une assistance juridique en prison, en particulier aux détenus étrangers, afin de garantir le droit de faire appel et d'obtenir réparation.

→ Bonne pratique : En Espagne, l'aide juridique est disponible à tous les stades des procédures administratives et judiciaires.

7. Les mineurs non accompagnés devraient toujours bénéficier d'une assistance juridique. Des régimes spéciaux d'aide juridique devraient être prévus pour ces mineurs.

Comme expliqué dans la [Déclaration du CCBE](#) en faveur du renforcement des garanties procédurales essentielles pour les mineurs non accompagnés dans les procédures transnationales, pour diverses raisons, telles que leur vulnérabilité ou la complexité potentielle de leur cas, les

¹⁰ Voir également [les recommandations du CCBE sur l'aide juridique](#).

mineurs non accompagnés ont particulièrement besoin d'une assistance juridique dès la première instance. Lorsqu'elle est disponible le plus tôt possible, une assistance juridique de qualité « renforce la capacité d'évaluer les vulnérabilités, à déterminer la voie procédurale adéquate et à garantir que le cas du mineur soit examiné correctement ». ¹¹

→ Bonne pratique : En Autriche, une aide juridique spéciale est prévue pour les mineurs non accompagnés.

→ Bonne pratique : En Suède, un avocat commis d'office doit toujours être désigné dans les cas où un mineur n'a pas de tuteur et a demandé un permis de séjour en tant que réfugié ou sous protection subsidiaire ou est détenu.

→ Bonne pratique : Le barreau de Barcelone dispose d'un service d'aide juridique spécialisé pour les mineurs non accompagnés.

→ Bonne pratique : En Italie, le mineur étranger non accompagné impliqué à quelque titre que ce soit dans une procédure judiciaire a le droit d'être informé de la possibilité de désigner un avocat de confiance, y compris par l'intermédiaire du tuteur désigné ou de l'exerçant de la responsabilité parentale, et de bénéficier de l'assistance judiciaire gratuite à tous les stades et niveaux de la procédure, conformément à la législation en vigueur.

8. Les régimes d'aide juridique devraient également tenir compte d'autres groupes vulnérables tels que les victimes de la traite d'êtres humains ou d'actes de violence. Il convient d'évaluer si une assistance juridique/une aide juridique spéciale doit être mise en place pour ces groupes.

Les États membres devraient tenir compte des résultats des travaux en cours menés par le Conseil de l'Europe concernant les bonnes pratiques en matière d'assistance et de représentation juridiques, d'accès à l'information et à la justice pour les personnes vulnérables dans le contexte des questions de droit administratif et de droit des migrations. ¹²

→ Bonne pratique : Aux Pays-Bas, il existe une assistance juridique/aide juridique spéciale pour les victimes de la traite des êtres humains et des pratiques traditionnelles néfastes.

→ Bonne pratique : En Espagne, les barreaux de Séville et de Grenade disposent d'une assistance juridique gratuite spéciale pour les victimes de la traite des êtres humains.

9. Dans la mesure du possible et sous réserve des moyens disponibles, les barreaux devraient envisager d'établir des protocoles d'assistance juridique/d'aide juridique pour les migrants au sein du barreau.

→ Bonne pratique : En Espagne, le barreau national (*Consejo General de la Abogacía Española*) publie des protocoles et des conseils pour l'action juridique dans chacun des domaines concernés par l'assistance juridique aux migrants.

→ Bonne pratique : En Italie, le barreau national (*Consiglio Nazionale Forense*) a signé avec l'Organisation internationale pour les migrations un protocole visant à promouvoir une culture de la légalité et du respect des droits des migrants.

→ Bonne pratique : En Suède, le barreau national a publié des conseils sur la manière d'appliquer les normes professionnelles et déontologiques de la profession d'avocat lors du traitement des groupes vulnérables, parmi lesquels figurent les migrants.

¹¹ Rapport KIND/CC, page 8, disponible [ici](#).

¹² Dans le cadre de son [Plan d'action sur la protection des personnes vulnérables dans le contexte des migrations et de l'asile en Europe \(2021-2025\)](#), au titre du pilier 2 « Garantir l'accès au droit et à la justice ».

10. Les barreaux devraient envisager la création d'un comité spécial traitant du droit de la migration ou de la protection internationale. La création de tels comités permet d'établir un espace où les avocats représentant les migrants et les demandeurs de protection internationale peuvent échanger leurs points de vue et leurs connaissances.

→ Bonne pratique : En Italie et en Espagne, il existe un comité de la migration du barreau national qui suit les évolutions européennes et nationales sur les questions de migration et se concentre sur la protection des droits des migrants et des demandeurs d'asile.

11. Il devrait y avoir des points d'information juridique pour les migrants, au moins dans les grandes villes et aux frontières, surtout dans les situations où le nombre d'arrivées est élevé.

Ces points de contact devraient bénéficier de la présence d'avocats du système d'aide juridique ou être financés par des budgets nationaux, régionaux ou locaux. Il incombe aux États d'assurer l'accès à la justice et l'effectivité des droits fondamentaux par l'intermédiaire de l'aide juridique et, par conséquent, les coûts de ces activités ne devraient pas retomber sur les épaules des avocats.

Le CCBE encourage les barreaux à s'impliquer dans de tels centres ou dans la création de tels centres. Le CCBE encourage les barreaux à dispenser des formations afin que les avocats fournissant l'assistance juridique soient spécialisés en droit de l'immigration et de l'asile.

Bien que les avocats soient prêts à fournir une assistance juridique gratuite dans certaines circonstances, comme dans le cas des réfugiés ukrainiens, et que de nombreux avocats se portent volontaires pour offrir cette assistance, cette solution n'est pas viable à long terme, et le fonctionnement de ces points de contact devrait être assuré de manière structurelle et formelle. De tels centres rendraient les premières informations plus accessibles aux migrants.

Il ne devrait pas y avoir de situations dans lesquelles l'assistance juridique est exclue en principe, telles que les états d'urgence excluant l'accès des avocats aux zones frontalières.

→ Bonne pratique : Après l'invasion de l'Ukraine par la Russie et pour réagir au nombre élevé de personnes fuyant la guerre, divers barreaux ont mis en place des points de contact fournissant une assistance juridique gratuite¹³.

→ Bonne pratique : En Italie, le barreau national a mis en place un groupe de travail à Lampedusa pour fournir un soutien juridique technique aux acteurs sur le terrain.

→ Bonne pratique : En Espagne, le barreau national a suivi la constitution de groupes de prestataires d'aide juridique spécialisés pour assister les migrants et les réfugiés arrivés par la mer sur les lieux relevant des barreaux concernés.

12. Les États devraient recueillir des statistiques sur l'assistance juridique/l'aide juridique aux migrants, ce qui permettrait de mieux évaluer l'ampleur des besoins, d'ajuster les budgets et les ressources et d'évaluer dans quelle mesure un régime d'aide juridique spécifique serait approprié.

→ Bonne pratique : En Irlande, le *Legal Aid Board* produit un rapport annuel indiquant le nombre de personnes qui sollicitent ses services juridiques pour des demandes de protection internationale.

¹³ Voir la liste des points de contact du CCBE, disponible [ici](#).

13. Les taux de rémunération des dossiers d'aide juridique devraient être adaptés au volume et à la complexité du travail nécessaire dans ces dossiers. Des honoraires proportionnels garantiront que les avocats ayant une expertise suffisante dans le domaine choisiront de fournir les services requis et continueront à se développer en tant qu'experts dans le domaine tout en fournissant un service indispensable. Un travail économiquement viable et durable attirerait également davantage de jeunes praticiens. Tous ces éléments amélioreront en fin de compte l'accès à la justice ainsi que l'effectivité des droits.
14. L'assistance juridique doit être fournie par des praticiens qualifiés ayant une connaissance du droit de la migration et du droit d'asile.
15. L'UE pourrait entreprendre d'autres actions pour :
 - mettre à disposition des fonds pour la formation d'avocats spécialisés dans le droit de l'UE en matière de migration et d'asile ;
 - rendre l'assistance juridique obligatoire dans toute procédure de retour ;
 - veiller à ce que chaque personne ait la possibilité de bénéficier d'une assistance juridique le plus tôt possible afin de garantir l'accès à la justice (l'aide juridique doit être efficace et accessible) ;
 - garantir une rémunération adéquate dans les dossiers d'aide juridique ;
 - créer un cadre commun d'aide juridique spécifique au domaine de la migration et de la protection internationale.