



Déclassifié*
AS/Jur (2019) 29
27 juin 2019
ajdoc29 2019

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Les principes et garanties applicables aux avocats

Note introductive

Rapporteur : M. Georgii LOGVYNSKYI, Ukraine, Groupe du Parti populaire européen

1. Introduction

1.1. Procédure

1. Le 13 octobre 2017, la proposition de résolution intitulée « Les principes et garanties applicables aux avocats » ([doc. 14376](#)) a été transmise à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme (la commission) pour rapport. J'ai été nommé rapporteur par la commission lors de sa réunion à Paris le 12 décembre 2017. La présentation de cette note introductive a été différée jusqu'à l'adoption de la réponse du Comité des Ministres à la recommandation connexe de l'Assemblée – [Recommandation 2121 \(2018\)](#) « Pour une convention européenne sur la profession d'avocat ». La commission a pris note de la [réponse](#) du Comité des Ministres à l'occasion de sa réunion de Paris le 4 mars 2019.

1.2. Objet du rapport

2. Le Conseil de l'Europe a toujours reconnu la contribution essentielle des avocats à une bonne administration de la justice. Les avocats jouent un rôle central dans la protection des droits de l'homme et la défense des victimes de violations. Pour que le public ait confiance dans l'application effective du principe de l'État de droit, il faut que les systèmes juridiques de tous les États membres du Conseil de l'Europe respectent le libre exercice de la profession d'avocat, conformément à la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention), telle qu'interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour).

3. La proposition de résolution prend note des « nombreux cas de violation des droits professionnels des avocats » ces dernières années. Elle rappelle les [Principes de base des Nations Unies relatifs au rôle du barreau \(1990\)](#) (« principes de base des Nations Unies ») qui définissent et promeuvent ces droits, ainsi que la [Résolution 2154 \(2017\)](#) de l'Assemblée « Garantir l'accès des détenus à un avocat », qui souligne l'importance de plusieurs de ces droits. Le texte propose ensuite que l'Assemblée appelle « tous les organes compétents du Conseil de l'Europe et des États membres à prendre des mesures visant à proclamer et à protéger les principes et garanties applicables aux avocats ».

4. Outre les principes de base des Nations Unies, les États membres du Conseil de l'Europe ont souscrit aux normes minimales actuellement énoncées dans la [Recommandation n° R\(2000\)21](#) du Comité des Ministres sur la liberté d'exercice de la profession d'avocat (« Considérant » les principes de base des Nations Unies). Toutefois, bien que très complets sur le fond, ces instruments ne sont pas contraignants. En outre, bien que les instruments juridiques internationaux interdisent clairement l'ingérence dans la profession juridique, les activités spécifiques qui constituent une "ingérence" interdite ne sont pas toujours clairement identifiées. Étant donné que toutes les interactions de l'État avec la profession juridique ne sont pas interdites,

* Document déclassifié par la Commission le 27 juin 2019.

il peut être difficile de déterminer quelles actions constituent une ingérence et lesquelles sont acceptables. De plus, assurer la protection des avocats implique à la fois une obligation négative de ne pas intervenir et une obligation positive d'établir un cadre législatif national qui crée un environnement où la profession juridique peut prospérer. Plus précisément, les États ont l'obligation positive d'enquêter sur les menaces qui pèsent sur la vie des avocats et de poursuivre les actes préjudiciables commis contre les avocats, quelle que soit la source de la menace ou de l'attaque¹. En 2018, face aux préoccupations grandissantes concernant la situation des avocats dans les États membres, l'Assemblée a invité le Comité des Ministres à élaborer un instrument juridiquement contraignant sous la forme d'une Convention du Conseil de l'Europe sur la profession d'avocat, assortie d'un mécanisme de contrôle éminemment nécessaire.

5. Aux fins du présent rapport, j'utiliserai la définition proposée dans la [Recommandation n° R\(2000\)21](#) du Comité des Ministres qui désigne par le terme « avocat » « une personne qualifiée et habilitée conformément au droit national à plaider, à agir au nom de ses clients, à pratiquer le droit, à ester en justice ou à conseiller et représenter ses clients en matière juridique ».

1.3. Objectifs du rapport

6. Le présent rapport fera le point de la situation de la sécurité et de l'indépendance des avocats dans les États membres du Conseil de l'Europe depuis l'adoption de la [Recommandation 2121 \(2018\)](#) de l'Assemblée en janvier 2018. Il rappellera le cadre juridique et réglementaire mis en place pour protéger les avocats, ainsi que les mesures ou mécanismes concrets pouvant garantir la mise en œuvre effective des normes qui le composent. Il examinera également le rôle joué par les différents instruments et mécanismes du Conseil de l'Europe dans la protection de la profession d'avocat et des droits des avocats.

2. Menaces à l'égard des avocats : exemples récents

7. Dans la [Recommandation 2121 \(2018\)](#), l'Assemblée a jugé « extrêmement préoccupant que, dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe, les avocats continuent à subir des actes de harcèlement, des menaces et des agressions, qui sont même en augmentation dans certains États, où ils sont devenus largement répandus et systématiques, et sont apparemment le fruit d'une politique délibérée ». La rapporteure, Mme Sabien Lahaye-Battheu (Belgique, ADLE) a décrit une situation alarmante qui ne semble pas s'être améliorée depuis. L'appel à une action urgente pour améliorer la protection des avocats n'a rien perdu de son actualité.

8. Les avocats continuent d'être pris pour cible, et dans certains États le sont de plus en plus, en raison de leur engagement pour la défense des droits de l'homme, par exemple dans des dossiers portant sur les droits des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants, des femmes, des personnes LGBTI, des Roms et des autres groupes minoritaires. D'autres avocats sont visés parce qu'ils dénoncent le manque de transparence ou la corruption du gouvernement, ou parce qu'ils représentent certains types de personnes (individus soupçonnés de terrorisme, membres de l'opposition, militants de la société civile, etc.)². Des sanctions pénales, administratives, économiques ou autres ont eu lieu dans des situations où des mesures ont été prises conformément aux devoirs, aux normes et à l'éthique professionnels reconnus. Selon certaines informations, des avocats auraient été identifiés aux causes défendues ou aux crimes commis par les personnes qu'ils défendaient. Dans les cas les plus extrêmes, les autorités de poursuite pénale ont qualifié l'assistance juridique fournie par les avocats de complicité.

9. Les atteintes à la sécurité personnelle et à la liberté des avocats se produisent souvent dans un contexte général de non-respect de l'État de droit. Les avocats subissent parfois un harcèlement administratif et judiciaire, qui peut prendre la forme d'ingérences indues dans l'exercice de leurs droits professionnels et d'atteintes au secret professionnel. Cette situation peut découler d'une application abusive de la réglementation ou de la législation nationale – et notamment des dispositions en matière de lutte contre le terrorisme ou le blanchiment de capitaux – qui autorisent les ingérences dans les droits des avocats, comme l'intrusion dans les échanges protégés par le secret des communications entre l'avocat et son client, le placement sur liste noire ou les interdictions de voyager.

¹ Projet "The Lawyers, Conflict and Transition", *The Protection of Lawyers in Conflict & Crisis*, décembre 2016.

² Bureau du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (Bureau du Commissaire), table ronde sur *les défenseurs des droits de l'homme dans la zone du Conseil de l'Europe : défis actuels et solutions possibles*, Helsinki, 13-14 décembre 2018 (rapport [CommDH\(2019\)10](#) du 29 mars 2019, en anglais uniquement) ; voir également [ProtectDefenders.eu](#), [Index des agressions et des menaces à l'encontre des défenseurs des droits de l'homme](#).

10. Le Rapporteur note avec préoccupation qu'il a été informé de cas où des avocats ont été interrogés comme témoins dans une affaire pénale contre leurs clients, ce qui a non seulement violé la confidentialité mais a également servi de prétexte pour retirer l'avocat de la procédure en question.

11. En outre, il a été signalé que des avocats étaient impliqués en tant qu' « agents provocateurs » par les autorités chargées des poursuites pénales: dans de tels cas, la loyauté et le secret professionnel de l'avocat ont été rompus ab initio, et les rapports des avocats ont été utilisés pour les poursuites. Il va sans dire que les situations susmentionnées devraient être considérées comme des violations particulièrement graves du droit à un procès équitable.

12. Dans les paragraphes suivants, j'attirerai l'attention sur certaines situations telles qu'elles se présentent aujourd'hui pour compléter la liste – qui ne se voulait pas exhaustive – dressée par Mme Lahaye-Battheu dans son [rapport](#).

2.1. Azerbaïdjan

13. En Azerbaïdjan, la situation des avocats qui défendent les droits de l'homme reste particulièrement inquiétante. Une réforme législative d'octobre 2017, entrée en vigueur en 2018, a privé les avocats non-inscrits au barreau du droit de plaider ; en conséquence, les membres du barreau bénéficient d'un quasi-monopole en matière de représentation devant les tribunaux. Le nombre d'avocats inscrits au barreau aurait augmenté d'un tiers après une série d'examens de qualification en 2018 et 2019³. Malgré cela, le pays compte toujours le taux d'avocats par habitant le plus faible de tous les États membres⁴. La situation est préoccupante car beaucoup considèrent que le barreau, et notamment sa commission disciplinaire, manque d'indépendance ; il a en outre refusé dans la pratique l'inscription d'avocats travaillant dans le domaine des droits de l'homme ou issus d'ONG⁵. Par ailleurs, la formulation du nouveau Code de conduite des avocats, adopté en décembre 2017, aurait introduit de nombreux motifs d'ingérences dans les libertés des avocats⁶.

14. Ces deux dernières années, il y aurait eu un recours systématique à des procédures disciplinaires contre des avocats travaillant sur des dossiers sensibles sur le plan politique ou autre. Depuis fin 2017, plusieurs avocats spécialisés dans la défense des droits de l'homme, comme Yalchin Imanov, Irada Javadova, Nemat Karimli, Fekhraddin Mehdiyev et Asabali Mustafayev ont été suspendus ou radiés, si bien qu'il n'y aurait plus aujourd'hui qu'une poignée d'avocats prêts à accepter des affaires sensibles⁷. Les avocats travaillant sur des dossiers délicats ont fait état de fausses accusations et de campagnes de dénigrement à leur égard⁸. L'avocat défenseur des droits de l'homme Fuad Aghayev a par exemple expliqué au Parlement européen qu'il avait reçu un blâme du président du barreau au motif qu'il aurait insulté le directeur de la prison et exercé des pressions sur le personnel pénitentiaire lors d'une visite à son client Ilgar Mammadov. Il a expliqué qu'il avait refusé que les agents pénitentiaires contrôlent les pièces qu'il avait emportées avec lui lors de sa visite, conformément à ses droits professionnels, mais qu'il n'avait pas eu d'autre choix que d'autoriser ces derniers à les prendre.

15. Dans l'affaire Aliyev c. Azerbaïdjan⁹, un avocat a été arrêté et détenu pour des irrégularités financières présumées. Son domicile et son bureau ont été perquisitionnés ; des documents et divers objets ont été saisis, y compris des dossiers relatifs à des requêtes devant la Cour ; il a été radié par la suite. Après avoir constaté

³ Commission internationale de juristes (CIJ), [Recommendations to the Azerbaijan Bar Association on the Role and Independence of Lawyers](#), 8 mai 2019 (anglais uniquement).

⁴ En 2016, avant l'augmentation, il était de 9 avocats pour 100 000 habitants, le deuxième taux le plus bas étant de 46 pour 100 000 habitants en Bosnie-Herzégovine : [Systèmes judiciaires européens – Efficacité et qualité de la justice – Édition 2018 \(données 2016\)](#), Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ).

⁵ Voir la [déclaration](#) de l'avocat azerbaïdjanais spécialisé dans les droits de l'homme, Fuad Aghayev, devant la Sous-Commission des droits de l'homme du Parlement européen (DROI) le 19 février 2019, dans le cadre d'une audition sur les attaques contre la profession d'avocat et les avocats qui défendent les droits de l'homme ; voir aussi, op. cit. [CommDH\(2019\)10](#) ; op. cit. [CIJ, 8 mai 2019](#) ; Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, [A/73/365](#), 5 septembre 2018.

⁶ op. cit. [CIJ, 8 mai 2019](#).

⁷ Voir en particulier CIJ, [Azerbaijan: lawyer Sadiqov should be applauded, not sanctioned, for acting professionally](#), 4 mars 2019 ; Human Rights House, [Bias and disbarment leave handful of lawyers to take sensitive cases](#), 26 février 2019 ; CCBE, [Menaces sur la profession d'avocat](#), document rédigé dans le cadre de [l'audition publique précitée sur les atteintes contre les avocats qui défendent les droits de l'homme](#) le 19 février 2019 ; CIJ, [Azerbaijan: Human Rights lawyers Asabali Mustafayev and Nemat Karimli must be allowed to practice their profession](#), 7 mai 2018 ; Front Line Defenders, [Azerbaijan: Disbarment of Human Rights Lawyer Irada Javadova](#), 29 juin 2018.

⁸ Op. cit. [CommDH\(2019\)10](#).

⁹ *Aliyev c. Azerbaïdjan*, [requête n° 68762/14 et 71200/14](#), 20 septembre 2018 [anglais uniquement].

"une tendance inquiétante à l'arrestation et à la détention arbitraires de détracteurs du gouvernement, de militants de la société civile et de défenseurs des droits de l'homme au moyen de poursuites en représailles et d'abus du droit pénal au mépris de l'État de droit", la Cour a indiqué au gouvernement les mesures générales pertinentes à prendre pour protéger ceux opposant le gouvernement, les militants de la société civile et les défenseurs des droits humains (comme les avocats) de toute arrestation et détention arbitraires. Compte tenu des circonstances, la Cour a également estimé que les restrictions imposées à M. Aliyev visaient en fait à le réduire au silence et à le punir, plutôt qu'à servir un objectif légitime conforme à la Convention. La Cour a également ordonné le rétablissement de ses activités professionnelles.

2.2. Fédération de Russie

16. En Fédération de Russie, les avocats continuent de travailler dans un environnement hostile marqué par des cas de violences physiques, auxquels s'ajoutent des attaques persistantes sous la forme de déclarations de hauts responsables, de campagnes de dénigrement et de menaces proférées publiquement. La situation est extrêmement préoccupante dans le Caucase du Nord, où les défenseurs des droits de l'homme sont en général exposés à des risques considérables¹⁰.

17. Les avocats semblent souvent être pris pour cible en raison des personnes qu'ils représentent. Dans sa [Résolution 2231 \(2018\)](#) sur « Les ressortissants ukrainiens détenus par la Fédération de Russie en tant que prisonniers politiques », l'Assemblée a appelé la Fédération de Russie à « mettre un terme aux persécutions et aux pressions » exercées sur les avocats qui représentent les Tatars de Crimée. Ramil Akhmetgaliyev, par exemple, a reçu des menaces parce qu'il représentait les intérêts du Congrès mondial du peuple d'Ingouchie devant la Cour constitutionnelle de Russie¹¹. Le 12 décembre 2018, Mikhail Benyash, avocat de la défense qui avait apporté une aide juridique aux personnes ayant pris part à des rassemblements non autorisés et avait participé à plusieurs manifestations pour surveiller les violences policières, a été accusé de « recours à la violence contre un représentant de l'autorité ». Cette mesure aurait été prise en représailles de son travail de défense du droit à la liberté d'association et du droit à la liberté d'expression. La voiture de son avocate Lyudmila Aleksandrova a été incendiée¹².

18. La privation, pour des raisons politiques, du statut d'avocat pour les avocats qui se défendent contre des poursuites illégales, en tant que moyen de porter atteinte à la défense de leurs clients, est particulièrement préoccupante.¹³

2.3. Turquie

19. En Turquie, un grand nombre d'avocats ont été pris pour cible dans le cadre de l'état d'urgence décrété après la tentative avortée de coup d'État de juillet 2016, et qui a duré jusqu'en juillet 2018. Le 5 avril 2019, près de 40 associations nationales et internationales d'avocats ont publié une [Déclaration commune sur la situation des avocats en Turquie](#) dans laquelle elles indiquent que, depuis juillet 2016, 1 546 avocats turcs ont été poursuivis et 594 arrêtés¹⁴. Malgré la levée de l'état d'urgence en juillet 2018, les pressions sur les avocats semblent se poursuivre. En janvier 2019, l'Assemblée a noté « des mesures restrictives continues introduites par les autorités en vue de réduire au silence [...] [les] voix dissidentes », dont celles des avocats¹⁵. En avril 2019, Human Rights Watch (HRW) a signalé que les procureurs avaient pour pratique régulière d'ouvrir des enquêtes contre des avocats et de les traduire en justice¹⁶. HRW affirme que « les autorités chargées des poursuites incriminent les avocats pour des activités exercées au titre de leurs fonctions et les associent sans preuve aux crimes présumés de leurs clients », et que « certaines de ces poursuites semblent être menées en représailles de leur travail de documentation des violences policières et autres violations des droits de l'homme et de leurs actions visant à protéger les droits de leurs clients ». Les avocats sont toujours inculpés de faits liés au terrorisme, par exemple l'appartenance à une organisation terroriste armée ou la diffusion de

¹⁰ Op. cit. [CommDH\(2019\)10](#).

¹¹ Frontline defenders, [Threats against defence lawyer Ramil Akhmetgaliyev](#), 26 novembre 2018.

¹² Frontline defenders, [Defence lawyer Mikhail Benyash indicted](#), 12 décembre 2018 ; [Human rights defender's car set on fire](#), 6 novembre 2018 ; Lawyers for lawyers, [Lawyer Mikhail Benyash indicted](#), 15 décembre 2018 ; CIJ, [Russian Federation: criminal proceedings against lawyer raise concerns](#), 3 octobre 2018.

¹³ Selon la décision de la chambre des avocats de Moscou du 24 avril 2018, l'avocat Mark Feigin, qui a défendu le prisonnier politique Oleg Sentsov et d'autres clients dans des affaires politiquement sensibles, a été radié du barreau pour comportement prétendument non éthique. L'avocat Emil Kurbedinov, qui opère dans la Crimée occupée, a fait l'objet de deux reprises de procédures administratives pour plusieurs publications sur les réseaux sociaux.

¹⁴ Voir également Avocats Barreau Paris, [Journée internationale de l'avocat en danger consacrée aux avocats en Turquie](#), 24 janvier 2019. Voir aussi [Observatoire mondial des droits de la défense et des violations des droits des avocats](#).

¹⁵ [Résolution 2260 \(2019\)](#) « Aggravation de la situation des membres de l'opposition politique en Turquie : que faire pour protéger leurs droits fondamentaux dans un État membre du Conseil de l'Europe ? »

¹⁶ Human Rights Watch, ["Lawyers on Trial: Abusive Prosecutions and Erosion of Fair Trial Rights in Turkey"](#), 10 avril 2019.

propagande terroriste. Le HRW cite également des cas de « menaces et d'intimidation d'avocats par la police, entravant ou perturbant l'exercice de leurs fonctions ». Il convient également de rappeler ici que le Code de procédure pénale de Turquie et la loi sur l'exécution des peines et des mesures de sécurité autorisent la police à empêcher les avocats de voir leurs clients au cours des premières 24 heures de leur garde à vue.

20. Les avocats sont souvent visés collectivement. À titre d'exemple, en mars 2019, 18 avocats de l'Association des avocats progressistes (ÇHD) et du Cabinet d'avocats populaire (HHB) ont été condamnés à des peines d'emprisonnement allant d'un peu plus de trois ans à un peu moins de dix-neuf ans pour infractions terroristes, et notamment pour « création et gestion d'une organisation terroriste ». HRW indique que dans un autre jugement prononcé le 29 mars [2019], un tribunal d'Ankara a condamné 21 avocats, leur infligeant des peines allant jusqu'à 8 ans et 1 mois pour appartenance au groupe que le gouvernement et les tribunaux nomment « l'organisation terroriste fethullahiste », qu'ils accusent d'avoir fomenté la tentative de coup d'État. Dans aucun de ces deux procès collectifs n'est apparue la moindre preuve que les avocats auraient pris part à des activités violentes ou incité à la violence¹⁷.

2.4. Autres pays

21. En Ukraine, les manœuvres d'intimidation, le harcèlement et les agressions physiques que subissent des avocats, ainsi que l'absence d'enquête sur ces actes même lorsqu'ils conduisent à la mort¹⁸, suscitent des inquiétudes. Ces questions sont même de plus en plus nombreuses ; elles sont devenues généralisées et systématiques.¹⁹ Il s'agit notamment des meurtres, qui font parfois l'objet d'enquêtes insuffisantes de la part des autorités ; des violences physiques, y compris de la part d'agents publics ; des menaces, des critiques publiques injustifiées et de l'identification des avocats avec leurs clients, y compris par de hauts responsables politiques ; des abus de procédure pénale pour punir les avocats ou les retirer de certaines affaires ; la violation du secret professionnel par une surveillance illégale des consultations des clients avec leurs avocats, des fouilles et saisies, des interrogatoires d'avocats comme témoins dans les procédures pénales de leurs clients ; des abus des procédures disciplinaires ; divers défauts structurels et procédurales qui empêchent une garantie effective de l'indépendance des avocats. En raison de ces violations flagrantes des droits des avocats par l'État, le Conseil régional des avocats a même pris une décision sur la grève des avocats exigeant le respect des droits des avocats et l'assurance d'une enquête appropriée sur les violations.²⁰

22. En Grèce, un certain nombre d'avocats auraient fait l'objet d'enquêtes après avoir suivi de possibles refoulements dans la région d'Évros. Par ailleurs, des avocats qui représentaient des requérants devant la Cour auraient subi un harcèlement policier²¹.

23. Le barreau serbe et le barreau de Belgrade se sont dits préoccupés par le risque de violence à l'encontre des avocats. En juillet 2018, l'avocat de la défense serbe Dragoslav Ognjanović a été assassiné. On ne dispose d'aucune information sur l'ouverture d'une enquête dans cette affaire ou la traduction en justice d'éventuels auteurs²².

3. Principes et normes applicables aux avocats et à la profession d'avocat

24. La [Recommandation 2121 \(2018\)](#) appelait à la rédaction d'une Convention sur la profession d'avocat, fondée sur les normes existantes contenues dans la [Recommandation n° R\(2000\)21 du Comité des Ministres](#), laquelle énonce six « principes » assortis d'orientations détaillées pour leur mise en œuvre. Ces « principes » sont définis comme suit :

- Principes généraux concernant la liberté d'exercice de la profession d'avocat ;
- Formation juridique, formation continue et accès à la profession d'avocat ;
- Rôle et devoirs des avocats ;
- Accès de toute personne à un avocat ;
- Associations ;
- Mesures disciplinaires ;

¹⁷ Human Rights Watch, *Turquie : Poursuites judiciaires massives contre des avocats – L'usage détourné qui est fait de l'inculpation de terrorisme porte atteinte au droit à un procès équitable*, 10 avril 2019.

¹⁸ CIJ, *Ukraine: criminal proceedings against lawyer Andriy Domanskyi raise concerns*, 12 avril 2019 ; CIJ, *Ukraine: ICJ stresses the need for security of lawyers and an independent legal profession*, 12 mars 2019.

¹⁹ Voir l'Association du Barreau Ukrainien (UNBA), *Violations of Attorneys*, 2013-2018 ; Voir aussi, UNBA, *Defenseless Defenders*, 13 mai 2019.

²⁰ *Décision* du Conseil régional des avocats de Kiev sur la grève, N° 71, 12 juin 2019.

²¹ Op. cit. [CommDH\(2019\)10](#).

²² CIJ, [Serbie : le meurtre de l'avocat Dragoslav Ognjanović doit faire l'objet d'une enquête urgente](#), 30 juillet 2018.

3.1. *Principe I : Principes généraux concernant la liberté d'exercice de la profession d'avocat*

25. Le premier principe de la Recommandation n°R(2000)21 se compose d'une série de « principes généraux » et notamment des suivants.

3.1.1. *Liberté d'exercice de la profession d'avocat*

26. C'est en quelque sorte le principe fondamental sur lequel repose toute la recommandation : « toutes les mesures nécessaires devraient être prises pour respecter, protéger et promouvoir la liberté d'exercice de la profession d'avocat sans discrimination ni intervention injustifiée des autorités ou du public ».

3.1.2. *Autorisation de pratiquer la profession d'avocat*

27. Les décisions relatives à l'autorisation de pratiquer la profession d'avocat ou d'y avoir accès devraient être prises par une instance indépendante. En tout état de cause, elles devraient pouvoir faire l'objet d'un recours devant un tribunal indépendant et impartial.

3.1.3. *Liberté d'opinion, d'expression, de déplacement, d'association et de réunion*

28. Ces libertés sont importantes pour les avocats, qui devraient avoir en particulier le droit de participer aux débats publics sur des questions touchant à la loi et à l'administration de la justice et de proposer des réformes législatives.

3.1.4. *Absence de sanctions ou de pression*

29. Les avocats ne devraient pas subir ou être menacés de subir des sanctions ou des pressions lorsqu'ils agissent en conformité avec la déontologie de leur profession. Cela signifie que pour permettre à la profession d'avocat de s'acquitter efficacement de son rôle dans la défense des droits des individus, les avocats devraient pouvoir conseiller et représenter leurs clients conformément au droit interne de l'État concerné, ainsi qu'aux règles professionnelles établies, sans aucune restriction, influence, pression, menace ou ingérence indue d'aucune sorte. Les avocats ne doivent pas être identifiés à leurs clients ou aux causes de leurs clients pour justifier l'exercice de leurs fonctions.

30. Cela signifie aussi, par exemple, que les autorités ne devraient pas interroger un avocat en tant que témoin dans une affaire pénale contre son client à aucun stade de la procédure.

31. Lorsque la sécurité des avocats est menacée du fait de l'exercice de leurs fonctions, ils doivent être convenablement protégés par les autorités.

3.1.5. *Accès des avocats à leurs clients*

32. Les avocats devraient avoir accès à leurs clients, et en particulier aux personnes privées de liberté. Les avocats: a) devraient pouvoir exercer toutes leurs fonctions professionnelles sans intimidation, entrave, harcèlement ou ingérence indue ; b) devraient pouvoir se déplacer et consulter librement leurs clients dans leur propre pays et à l'étranger. Comme l'indique la proposition de résolution à l'origine du présent rapport, l'accès des avocats aux détenus est particulièrement important pour la prévention des actes de torture et autres traitements illégaux²³.

3.1.6. *Secret professionnel des relations entre avocat et client*

33. Le secret professionnel des relations entre avocat et client doit être respecté²⁴. A cet égard, les Principes fondamentaux des Nations Unies exigent des pouvoirs publics de veiller à ce que toutes les communications et les consultations entre les avocats et leurs clients, dans le cadre de leurs relations professionnelles, restent confidentielles (Principe 22). Le principe de confidentialité s'applique à tous les types de communications entre un avocat et son client. Malheureusement, les avocats qui défendent des prisonniers politiques ou des

²³ Voir en particulier la [Résolution 2154 \(2017\)](#) de l'Assemblée et le paragraphe 7 du rapport ([doc. 14267](#)) « Garantir l'accès des détenus à un avocat » ; voir aussi *Rasul Jafarov c. Azerbaïdjan*, n° 69981/14, 17 mars 2016 ; Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (Règles Mandela), [Règles 119-120](#), 2015.

²⁴ Le secret professionnel des avocats et le droit au secret des communications entre l'avocat et son client en toutes circonstances sont protégés par l'article 8 (droit au respect de la vie privée) de la Convention et sont intrinsèquement liés au droit de l'accusé de ne pas fournir d'éléments à sa propre charge, en vertu de l'article 6 (droit à un procès équitable) de la Convention. Voir également [Résolution 2154 \(2017\)](#) ; [Principes de base des Nations Unies](#), paragraphe 22.

personnes accusées de terrorisme sont particulièrement exposés au harcèlement et aux fouilles illégales, et leurs documents, téléphones portables et autres appareils électroniques sont souvent examinés avec soin.²⁵

34. Ce droit a été précisé dans la jurisprudence de la Cour et notamment celle relative à l'article 8 de la Convention (droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance). Les exceptions autorisant une ingérence dans l'exercice de ce droit doivent être étroitement définies par la loi et strictement nécessaires, dans une société démocratique, à la protection d'intérêts tels que la sécurité nationale, la défense de l'ordre et la prévention des infractions pénales ou la protection des droits et libertés d'autrui.

35. Dans l'affaire *Laurent c. France*²⁶, par exemple, la Cour a jugé que les actes d'un policier qui interceptait des documents qu'un avocat avait remis à ses clients sous escorte policière, n'avaient pas répondu à un besoin social impérieux et n'avaient donc pas été nécessaires dans une société démocratique au sens de l'article 8. Dans l'affaire *Pruteanu c. Roumanie*²⁷, les circonstances de l'espèce concernaient l'interception des conversations téléphoniques d'un avocat et son incapacité à contester la légalité de la mesure et à demander que les enregistrements soient détruits. La Cour a estimé qu'il y avait eu violation de l'article 8 de la Convention, estimant que l'ingérence faisant l'objet de la plainte avait été disproportionnée par rapport au but légitime poursuivi - à savoir établir la vérité dans le cadre d'une procédure pénale et donc prévenir des troubles - et que, par conséquent, le requérant n'avait pas bénéficié du contrôle efficace requis par la prééminence du droit et apte à limiter l'ingérence à ce qui était nécessaire dans une société démocratique. La cour rappelle notamment que l'interception des conversations entre l'avocat et son client a porté incontestablement atteinte au secret professionnel, qui est à la base de la relation de confiance existant entre un avocat et son client. Le respect de la confidentialité des informations reçues par l'avocat de son client (secret professionnel) est de la plus haute importance. Selon la Convention, il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit protégé par l'article 8 « que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

36. Il est à noter que le développement de nouvelles technologies de surveillance pose de nouveaux défis à la confidentialité des relations avocat-client et doit être soigneusement évalué.

37. Les perquisitions et saisies au cabinet d'un avocat interfèrent indubitablement avec le secret professionnel au cœur de la relation de confiance qui existe entre l'avocat et son client et qui est le corollaire du droit du client de l'avocat de ne pas s'auto-incriminer. Cela étant, si le droit interne peut prévoir la possibilité de procéder à des perquisitions légitimes dans les locaux des avocats, elles doivent impérativement aller de pair avec des garanties particulières pour prévenir tout caractère arbitraire ou abus de leur privilège professionnel ainsi que le droit au respect de leur vie privée et familiale.²⁸

38. La Cour a toujours soutenu que les États Parties peuvent juger nécessaire de recourir à la perquisition et à la saisie pour obtenir des preuves matérielles de certaines infractions. Toutefois, les raisons invoquées pour justifier ces mesures doivent être "pertinentes" et "suffisantes" et le principe de proportionnalité doit être respecté. La législation et la pratique pertinentes doivent offrir aux individus des garanties adéquates et efficaces contre les abus. Les mandats de perquisition doivent préciser les objets ou les documents que l'on s'attend à trouver et la façon dont ils seraient pertinents à l'enquête ; ils doivent également préciser et justifier les raisons qui ont amené un enquêteur à conclure que la preuve pouvait être trouvée dans le bureau d'un avocat.²⁹

39. Une autre garantie importante est la présence et la participation effective d'un observateur indépendant lors de la fouille d'un cabinet d'avocats afin de s'assurer que les documents assujettis au secret professionnel ne sont pas retirés. Un tel observateur devrait avoir les qualifications juridiques requises pour participer

²⁵ Lettre du Groupe de travail sur la détention arbitraire, du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats et du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, 22 octobre 2018.

²⁶ *Laurent c. France*, [requête n° 28798/13](#), 24 mai 2018.

²⁷ *Pruteanu c. Roumanie*, [requête n° 30181/05](#), 3 février 2015.

²⁸ *André et Autre c. France*, [requête n° 18603/03](#), 24 juillet 2008.

²⁹ *Golovan c. Ukraine*, [requête n° 41716/06](#), 5 juillet 2012 [anglais uniquement]; *Iliya Stefanov c. Bulgarie*, [requête n° 65755/01](#), 22 mai 2008 [anglais uniquement]; *Smirnov c. Russie*, [requête n° 71362/01](#), 7 juin 2007; *Van Rossem c. Belgique*, [requête n° 41872/98](#), 9 décembre 2004.

effectivement à la procédure.³⁰ De plus, l'observateur devrait également être lié par le secret professionnel de l'avocat pour garantir la protection des données confidentielles et les droits des personnes tiers. Enfin, l'observateur devrait être investi des pouvoirs nécessaires pour pouvoir empêcher, au cours de la procédure de saisie, toute atteinte éventuelle au secret professionnel de l'avocat.³¹ La présence de l'avocat lors d'une perquisition et d'une saisie devrait également être garantie, et la perquisition devrait être supervisée par un juge d'instruction.³²

3.1.7. Accès à un tribunal

40. Les avocats ne devraient pas se voir refuser l'accès à un tribunal devant lequel ils sont habilités à représenter un client et devraient avoir accès à tous les dossiers pertinents lorsqu'ils représentent leurs clients.

41. Il incombe aux autorités compétentes de veiller à ce que les avocats aient accès aux informations, dossiers et documents appropriés en leur possession ou sous leur contrôle en temps utile pour leur permettre de fournir une assistance juridique efficace à leurs clients. Cet accès devrait être fourni le plus tôt possible.

3.1.8. Égalité de traitement par le tribunal

42. Tous les avocats qui interviennent dans la même affaire devraient bénéficier d'un même traitement par le tribunal. Il s'agit là de la traduction du principe de l'égalité des armes, exigence fondamentale du droit à un procès équitable (article 6 de la Convention). Ce principe revêt une importance particulière en matière pénale, lorsque l'individu affronte l'État et s'expose à de lourdes sanctions, comme l'emprisonnement ; le tribunal ne doit pas favoriser l'accusation au détriment de la défense.

3.2. Principe II : Formation juridique, formation continue et accès à la profession d'avocat

43. Ce point met en avant l'interdiction de la discrimination, qui figure au principe I. Il dispose que la formation juridique, l'accès à la profession d'avocat et son exercice ne devraient être refusés à personne pour des motifs fondés notamment sur le sexe ou la préférence sexuelle, la race, la couleur, la religion, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'origine ethnique ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou l'incapacité physique. Une révision de la liste des motifs de discrimination interdits pourrait se révéler nécessaire en 2019, près de vingt ans après la rédaction de la Recommandation n° R(2000)21.

44. « Une formation juridique et une moralité de haut niveau » devraient être des conditions préalables à l'accès à la profession, et des mesures devraient être prises pour assurer la formation continue des avocats. La formation initiale et la formation continue devraient porter sur les compétences juridiques et les questions éthiques et de droits de l'homme, et former les avocats à respecter, protéger et promouvoir les droits et les intérêts de leurs clients et à contribuer à la bonne administration de la justice.

3.3. Principe III : Rôle et devoirs des avocats

45. Le rôle et les devoirs des avocats devraient être définis dans des règles professionnelles et des codes de conduite qui devraient être établis par les barreaux ou autres associations professionnelles d'avocats. Ils devraient notamment veiller à ce que les avocats travaillent en toute indépendance, avec diligence et équité, et respectent le secret professionnel : toute violation de ce secret, sans le consentement du client, devrait faire l'objet de sanctions appropriées. Lorsqu'ils fournissent une assistance juridique dans le cadre d'un tribunal ou dans d'autres contextes, les avocats sont tenus de respecter les exigences de la loi et les normes éthiques, qui sont énoncées dans les règles et règlements respectifs. Les avocats devraient respecter l'autorité judiciaire et exercer leurs fonctions devant les tribunaux conformément aux règles et normes applicables. Toute abstention par les avocats de l'exercice de leurs activités professionnelles devrait éviter d'être dommageable aux intérêts des clients.

3.4. Principe IV : Accès de toute personne à un avocat

46. Extension de l'article 6 de la Convention, qui protège le droit à une assistance juridique en matière pénale, ce principe demande que « toutes les mesures nécessaires » soient prises pour veiller à ce que toute

³⁰ *Kolesnichenko c. Russie*, [requête n° 19856/04](#), 9 avril 2009 [anglais uniquement]; *Aleksanyan c. Russie*, [requête n° 46468/06](#), 22 décembre 2008 [anglais uniquement]; *Iliya Stefanov c. Bulgarie*, [requête n° 65755/01](#), 22 mai 2008 [anglais uniquement].

³¹ *Golovan c. Ukraine*, [requête n° 41716/06](#), 5 juillet 2012 [anglais uniquement].

³² *Sérvulo & Associados - Sociedade de Advogados, RL et Autre c. Portugal*, [requête n° 27013/10](#), 3 septembre 2015.

personne, y compris les « personnes économiquement faibles », ait accès aux services d'avocats indépendants. Le fait que les avocats soient rémunérés par des fonds publics ou privés ne devrait pas avoir d'incidence sur leurs obligations et leur devoir de diligence à l'égard de leurs clients.

3.5. *Principe V : Associations*

47. L'appartenance à des associations professionnelles ayant pour but d'améliorer la déontologie et de sauvegarder l'indépendance et les intérêts des avocats est encouragée. Ces associations devraient être autonomes et indépendantes et leur rôle devrait être respecté. Les associations professionnelles devraient notamment être encouragées à « promouvoir et soutenir la réforme du droit et les débats sur la législation actuelle ou en projet » et à « coopérer avec les avocats d'autres pays en vue de promouvoir le rôle des avocats, notamment en tenant compte des travaux des organisations internationales d'avocats ainsi que des organisations internationales intergouvernementales et non gouvernementales ».

3.6. *Principe VI : Mesures disciplinaires*

48. Ce principe précise que, « lorsque des avocats ne respectent pas la déontologie de leur profession [...], il conviendrait de prendre des mesures appropriées, y compris l'engagement de procédures disciplinaires », dont les barreaux ou les autres associations professionnelles de juges devraient être responsables. Ces procédures devraient se dérouler dans le respect des garanties procédurales énoncées par la Convention. Toute sanction devrait respecter le principe de proportionnalité.

3.7. *Situations particulières*

49. Certains contextes peuvent justifier des restrictions plus importantes des droits des avocats. Les [Lignes directrices du Comité des Ministres sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme \(2002\)](#), par exemple, reconnaissent que « les particularités liées à la lutte contre le terrorisme peuvent néanmoins justifier certaines restrictions des droits de la défense », notamment les modalités d'accès et de contacts avec l'avocat et les modalités d'accès au dossier (Ligne directrice IX.3.). Ces impératifs peuvent également justifier l'interception des communications entre l'avocat et son client (Ligne directrice XI.2.)³³. En l'absence de définition universellement reconnue du terrorisme. Les autorités nationales sont tenues de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir le terrorisme et s'en protéger. Il est toutefois inacceptable d'instrumentaliser illégalement les avocats et d'interférer dans leurs activités professionnelles à cette fin. Les restrictions en question peuvent être appliquées de manière abusive : une vigilance et des précautions particulières sont donc requises. Les Lignes directrices de 2002 n'ont pas pour objet de priver une personne accusée d'une infraction « terroriste » d'une représentation juridique adéquate.

4. **Défense des avocats et de la profession d'avocat : le rôle du Conseil de l'Europe**

50. Bien que les instruments juridiques internationaux interdisent clairement toute ingérence indue dans la profession juridique, les activités spécifiques qui constituent une "ingérence" interdite ne peuvent être identifiées de manière exhaustive. Selon la situation, les autorités peuvent être justifiées d'"interférer" avec les droits des avocats. La question est de savoir si cette "ingérence" constitue ou non une violation, ce qui dépendra souvent de son caractère proportionné ou non. La [Recommandation 2121 \(2018\)](#) réitère l'appel à la création d'un système d'alerte précoce pour réagir aux menaces immédiates qui pèsent sur la sécurité et l'indépendance des avocats, sur le modèle de la Plateforme pour la protection des journalistes mise en place par le Conseil de l'Europe en 2015. Cette nouvelle plateforme pourrait prendre en compte les situations auxquelles se heurtent les défenseurs des droits de l'homme en général, ce qui pourrait également inclure les journalistes et les militants de la société civile.

51. En réponse à la demande de l'Assemblée de créer une « plateforme » pour les défenseurs des droits de l'homme, le Secrétaire Général a nommé une personne de référence au sein de son cabinet pour coordonner toute action éventuelle en cas de représailles dont des défenseurs des droits de l'homme feraient l'objet parce qu'ils coopèrent avec le Conseil de l'Europe³⁴. Depuis, le Secrétaire Général a indiqué que la méthodologie de ce nouveau mécanisme était à l'étude, et notamment les critères permettant d'établir un lien de causalité et la possibilité pour les défenseurs de signaler ces faits directement au cabinet du Secrétaire Général³⁵. Le Comité des Ministres a récemment demandé des informations complémentaires sur les activités

³³ Op. cit. *Klass et autres c. Allemagne*, [requête n° 5029/71](#), 6 septembre 1978.

³⁴ Réponse du Comité des Ministres à la [Recommandation 2133 \(2018\)](#), [doc. 14772](#), 5 décembre 2018.

³⁵ Secrétaire Général, [Procédure du cabinet concernant les défenseurs des droits de l'homme](#), 21 décembre 2018.

de ce mécanisme. L'Assemblée estime toutefois qu'il y a peu de chances que ce mécanisme apparemment très modeste et discret constitue un substitut suffisant à la plateforme recommandée.

52. En 2018, l'Assemblée a approuvé la nomination d'un Rapporteur général sur la situation des défenseurs des droits de l'homme au sein de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme. Le Rapporteur général actuel est M. Raphaël Comte (Suisse, ADLE). Son mandat comprend la situation des avocats qui interviennent dans des dossiers relatifs aux droits de l'homme.

53. Assurer aux avocats la pleine jouissance de leurs droits et leur protection en tant que défenseurs des droits de l'homme est également une priorité du bureau du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, qu'il met en œuvre par des interventions en qualité de tierce partie devant la Cour, des consultations avec les défenseurs des droits de l'homme et une coopération avec d'autres partenaires internationaux, ainsi que dans le cadre du dialogue avec les États membres³⁶.

54. Enfin, le Conseil de l'Europe apporte souvent une assistance spécialisée aux avocats et associations professionnelles. Le Comité des Ministres considère à l'instar de l'Assemblée que la mise en œuvre de la [Recommandation n° R\(2000\)21](#) pourrait être améliorée par des programmes de formation dans le cadre des activités de coopération de l'Organisation et encourage tous les services à intensifier leurs initiatives dans ce domaine. Des activités de coopération concernant les avocats, leurs associations professionnelles et leur formation ont été organisées par le passé en République de Moldova et en Géorgie, et sont en cours en Turquie, ainsi qu'au niveau régional pour l'Arménie, la Géorgie, la République de Moldova et l'Ukraine. Ces projets visent à mettre les législations et réglementations nationales en conformité avec les normes européennes. Plus généralement, le Programme européen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit (HELP) aide les États membres à mettre en œuvre la Convention au niveau national, en renforçant la capacité des juges, des avocats et des procureurs à appliquer la Convention dans leur travail quotidien³⁷.

5. Vers une Convention du Conseil de l'Europe sur la profession d'avocat

55. Comme nous l'avons indiqué précédemment, le Comité des Ministres a désormais répondu à la [Recommandation 2121 \(2018\)](#) de l'Assemblée. Le point le plus intéressant de cette réponse est le fait que le Comité des Ministres, ayant reçu des commentaires positifs des comités d'experts intergouvernementaux compétents, a chargé le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) de préparer une étude de faisabilité portant sur les points suivants :

- a. identifier la valeur ajoutée potentielle de la rédaction d'une convention, en tenant compte de la protection offerte par d'autres instruments du Conseil de l'Europe, en particulier la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ;
- b. identifier et évaluer les solutions alternatives éventuelles à la rédaction d'une convention, telles que, par exemple, une nouvelle recommandation ou des lignes directrices ;
- c. définir, le cas échéant et en fonction des conclusions relatives aux points a et b, une première ébauche du champ d'application personnel et matériel d'une convention ;
- d. rédiger, le cas échéant et en fonction des conclusions relatives aux points a et b, une première ébauche de projet de mandat d'un comité d'experts chargé d'élaborer la convention et fournir des conseils sur les méthodes de travail appropriées ;

56. [La Recommandation 2121 \(2018\)](#) propose également que les travaux relatifs à une nouvelle Convention s'appuient sur la Recommandation n° R(2000)21, tout en tenant compte également d'autres textes pertinents, parmi lesquels la [Charte des principes essentiels de l'avocat européen](#) du Conseil des barreaux européens, la [Charte de Turin sur l'exercice de la profession d'avocat au XXI^e siècle](#) de l'Union internationale des avocats, ainsi que les [normes applicables à l'indépendance de la profession d'avocat](#), les [Principes internationaux de déontologie de la profession juridique](#) et le [guide pour l'établissement et le maintien des procédures de plainte et procédures disciplinaires](#) de l'Association internationale du barreau. Il va sans dire que les travaux d'élaboration d'une future Convention tiendront compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour), de la [Liste des critères de l'État de droit](#) de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et des conclusions des Procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme, comme le Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats et le Rapporteur

³⁶ Réponse du Comité des Ministres à la [Recommandation 2085 \(2016\)](#), [doc. 14285](#), 10 avril 2017.

³⁷ Pour plus d'informations, voir <https://www.coe.int/en/web/help/home?desktop=true>.

spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme. Cela fait maintenant près de vingt ans que la recommandation a été élaborée et, comme le relève la [Recommandation 2121 \(2018\)](#), il pourrait être nécessaire de l'étoffer et d'en mettre à jour certains aspects.

6. Conclusions

57. Les informations persistantes faisant état de menaces, de radiations du barreau et de restrictions des droits des avocats, voire pire, sont très préoccupantes, tant en elles-mêmes que dans la perspective plus large de la protection des droits de l'homme et de l'État de droit. Alors que le Conseil de l'Europe étudie la faisabilité d'une Convention européenne sur la profession d'avocat, il est essentiel que l'Assemblée reste informée de ces menaces et y apporte une réponse. L'objet du rapport sera d'examiner les évolutions récentes dans les États membres, en vue de formuler les recommandations nécessaires, de soutenir les travaux d'autres organes et mécanismes du Conseil de l'Europe et de continuer à encourager le Comité des Ministres à avancer dans le processus menant à l'adoption d'une nouvelle Convention.

58. En outre, il est important que les organes du Conseil de l'Europe précisent clairement que toute interférence illégale dans le travail d'un avocat, et en particulier les menaces et les poursuites à l'encontre d'avocats pour leurs activités professionnelles, lorsqu'un avocat est identifié à son ou sa client(e) et, en tant que tel, est considéré comme complice d'un crime, peut être considérée comme une violation grave du droit à un procès équitable et doit être empêchée, avec les sanctions appropriées si nécessaire.

59. À ce stade de la préparation du projet de rapport, je propose d'organiser une audition pour recueillir des informations sur les cas récents de menaces subies par les avocats, ainsi que toute recommandation concrète de la part des organisations de la société civile. L'audition pourrait également être l'occasion pour la commission de faire le point sur les suites données à la [Recommandation 2121 \(2018\)](#), notamment en ce qui concerne l'étude de faisabilité. Une fois cette étape achevée, je présenterai un projet de rapport à la commission.