

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVIII LEGISLATURA —————

**Doc. XII-bis**  
**n. 4**

## **ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA**

—————

**Raccomandazione n. 2121 (2018)**

**Per una convenzione europea sulla professione forense**

—————  
Trasmessa il 16 maggio 2018  
—————

# PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

## RECOMMENDATION 2121 (2018) <sup>(1)</sup>

Provisional version

### The case for drafting a European convention on the profession of lawyer

PARLIAMENTARY ASSEMBLY,

1. The Parliamentary Assembly concurs with the view of the European Court of Human Rights that the specific role of lawyers gives them a central position in the administration of justice, as protagonists and intermediaries between the public and the courts. They play a key role in ensuring that the courts, whose mission is fundamental in a State based on the rule of law, enjoy public confidence. For members of the public to have confidence in the administration of justice they must have confidence in the ability of lawyers to provide effective representation.

2. The Assembly subscribes to the minimum standards set out in Committee of Ministers' Recommendation No. R (2000) 21 to member States on the freedom of exercise of the profession of lawyer. It recalls that these standards, although non-binding, are intended to elaborate upon and give practical effect to principles flowing from binding obligations, notably those of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5).

3. It is therefore a matter of utmost concern that harassment, threats and attacks against lawyers continue to occur in many Council of Europe member States and are even increasing in some of them, where they have become widespread and systematic and are apparently the result of deliberate policy. These include, amongst other things: killings, which are sometimes inadequately investigated by the authorities; physical violence, including by public officials; threats, unjustified public criticism and identification of lawyers with their clients, including by leading politicians; abuse of criminal proceedings to punish lawyers or remove them from certain cases; violation of legal professional privilege through unlawful monitoring of clients' consultations with their lawyers; search and seizure in the course of unlawful investigations; interrogation of lawyers as witnesses in their clients' criminal cases; abuse of disciplinary proceedings; and various structural and procedural failures to establish and implement effective guarantees of lawyers' independence.

4. The Assembly considers that this situation demonstrates the need to reinforce the legal status of Recommendation No. R (2000) 21 by translating its provisions into a legally binding convention, with an effective control mechanism. Such a convention could also become a source of binding standards on the wider inter-

---

(1) *Assembly debate* on 24 January 2018 (6th Sitting) (see Doc. 14453, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Ms Sabien Lahaye-Battheu). *Text adopted by the Assembly* on 24 January 2018 (6th Sitting).

national level by allowing non-member States to accede to it.

5. Given the role of lawyers in the day-to-day protection of individual rights, including in ongoing judicial proceedings, the Assembly considers that there is also a need for an early-warning mechanism to respond to immediate threats to their safety and independence and to their ability to perform their professional duties effectively. It recalls the Council of Europe's existing Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists and considers that a similar mechanism for lawyers would be of equal practical effectiveness, procedural efficiency and technical feasibility in the present context.

6. The Assembly therefore calls on member States of the Council of Europe to fully respect, protect and promote the freedom of exercise of the profession of lawyer, including through effective implementation of Recommendation No. R (2000) 21.

7. The Parliamentary Assembly calls on the Committee of Ministers to:

7.1. draft and adopt a convention on the profession of lawyer, based on the standards set out in Recommendation No. R (2000) 21, and in doing so:

7.1.1. take account also of other relevant instruments, including the Council of Bars and Law Societies of Europe's Charter of Core Principles of the European Legal Profession, the International Association of Lawyers' Turin Principles of Professional Conduct for the Legal Profession in the 21st Century and the International Bar Association's Standards for the Independence of the Legal Profession, International Principles on Conduct for the Legal Profession and Guide for Establishing and Maintaining Complaints and Discipline Procedures;

7.1.2. ensure that guarantees in relation to fundamental issues such as access to a lawyer and lawyers' access to their clients, legal professional privilege, civil and criminal immunity for statements made in the course of their professional duties and the confidentiality of lawyer-client communications are reinforced as necessary in order to respond to developments in the surrounding legal and regulatory context, including measures introduced to counter corruption, money laundering and terrorism;

7.1.3. include an effective control mechanism, giving particular consideration to the option of a committee of experts examining periodic reports submitted by States parties, with the possibility for civil society organisations, including lawyers' associations, to make submissions;

7.1.4. consider opening the convention to accession by non-member States;

7.2. establish an early-warning mechanism to respond to immediate threats to lawyers' safety and independence and to their ability to perform their professional duties effectively, modelled on the Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists. In this connection, the Assembly reiterates the call made in its Recommendation 2085 (2016) on strengthening the protection and role of human rights defenders in Council of Europe member States to establish a platform for the protection of human rights defenders, which would include lawyers;

7.3. set up activities, including bilateral co-operation activities, to enhance implementation of Recommendation No. R (2000) 21, pending ratification of a new convention by member States;

7.4. fully implement Recommendation 2085 (2016).

# ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

## RECOMMANDATION 2121 (2018) <sup>(1)</sup>

Version provisoire

Pour une convention européenne sur la profession d'avocat

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE,

1. L'Assemblée parlementaire considère, tout comme la Cour européenne des droits de l'homme, que les avocats occupent, de par leur rôle particulier, une place centrale dans l'administration de la justice, en tant que protagonistes et intermédiaires entre le public et les tribunaux. Ils jouent un rôle essentiel en permettant aux tribunaux, dont la mission est fondamentale dans un État respectueux de l'État de droit, de jouir de la confiance du public. Pour qu'il ait confiance dans l'administration de la justice, le public doit avoir confiance dans la capacité des avocats à le représenter efficacement.

2. L'Assemblée souscrit aux normes minimales énoncées dans la Recommandation n. R (2000) 21 du Comité des Ministres aux États membres sur la liberté d'exercice de la profession d'avocat. Elle rappelle que ces normes, malgré leur caractère non contraignant, visent à étoffer et à donner concrètement effet aux principes qui découlent d'obligations contraignantes, notamment celles de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n. 5).

3. Il est donc 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. Ces actes comprennent, entre autres: les meurtres qui ne font parfois pas l'objet d'une enquête en bonne et due forme de la part des autorités; les violences physiques, y compris de la part d'agents publics; les menaces, les critiques publiques injustifiées et l'assimilation des avocats à leurs clients, y compris de la part des responsables politiques; un usage détourné des poursuites pénales pour sanctionner les avocats ou les dessaisir de certaines affaires; les violations du secret professionnel par le contrôle illégal de la consultation d'un avocat par son client, les perquisitions et les saisies dans le cadre d'enquêtes illégales; les interrogatoires d'avocats cités en qualité de témoins dans les affaires pénales de leurs clients; les recours abusifs aux poursuites disciplinaires; et les divers manquements structurels et procéduraux dans l'établissement et la mise en œuvre de garanties effectives de l'indépendance des avocats.

4. L'Assemblée estime que cette situation témoigne de la nécessité de renforcer le statut juridique de la Recommandation n. R (2000) 21, en incorporant ces dispositions dans une convention contraignante,

(1) *Discussion par l'Assemblée le 24 janvier 2018 (6<sup>e</sup> séance) (voir Doc. 14453, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteure: M<sup>me</sup> Sabien Lahaye-Battheu). Texte adopté par l'Assemblée le 24 janvier 2018 (6<sup>e</sup> séance).*

assortie d'un mécanisme de contrôle efficace. Cette convention pourrait également devenir une source de normes contraignantes à un niveau international élargi, en permettant aux États non membres d'y adhérer.

5. Compte tenu du rôle joué au quotidien par les avocats dans la protection des droits individuels, y compris dans les procédures judiciaires en cours, l'Assemblée juge également indispensable de mettre en place un mécanisme d'alerte précoce pour réagir aux menaces immédiates qui pèsent sur leur sécurité et leur indépendance, ainsi que sur leur capacité à exercer de manière effective leurs activités professionnelles. Elle rappelle l'existence de la Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes mise en place par le Conseil de l'Europe, et estime qu'un mécanisme similaire pour les avocats aurait la même efficacité concrète, présenterait la même efficacité procédurale et la même faisabilité technique dans le contexte actuel.

6. L'Assemblée appelle par conséquent les États membres du Conseil de l'Europe à respecter, à protéger et à promouvoir pleinement la liberté d'exercice de la profession d'avocat, notamment par la mise en œuvre effective de la Recommandation n. R (2000) 21.

7. L'Assemblée parlementaire appelle le Comité des Ministres:

7.1. à élaborer et à adopter une convention sur la profession d'avocat, fondée sur les normes énoncées dans la Recommandation n. R (2000) 21, et, ce faisant:

7.1.1. à tenir compte également des autres instruments pertinents, notamment 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<sup>e</sup> 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;

7.1.2. à veiller à ce que les garanties relatives à des questions aussi fondamentales que l'accès à un avocat et l'accès des avocats à leurs clients, le secret professionnel de l'avocat, la jouissance d'une immunité civile et pénale pour les déclarations faites dans le cadre de ses activités professionnelles et la confidentialité des communications entre un avocat et son client soient renforcées, si besoin est, de manière à faire face à l'évolution du contexte légal et réglementaire actuel, y compris des mesures mises en place pour lutter contre la corruption, le blanchiment de capitaux et le terrorisme;

7.1.3. à prévoir un mécanisme de contrôle effectif, en prenant tout particulièrement en considération l'option d'un comité d'experts chargé d'examiner des rapports périodiques présentés par les États parties, assorti de la possibilité pour les organisations de la société civile, et notamment les associations d'avocats, de lui adresser des observations;

7.1.4. à réfléchir à ouvrir la convention à l'adhésion des États non membres;

7.2. à établir un mécanisme d'alerte précoce pour réagir aux menaces immédiates qui pèsent sur la sécurité et l'indépendance des avocats, ainsi que sur leur capacité à exercer de manière effective leurs activités professionnelles, sur le modèle de la Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes. À ce propos, l'Assemblée réitère l'appel lancé dans sa Recommandation 2085 (2016) « Renforcer la protection et le rôle des défenseurs des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe » en faveur de la mise en place d'une plateforme de protection des défenseurs des droits de l'homme, qui englobe les avocats;

7.3. à mettre en place des activités, y compris des activités de coopération bilatérale, en vue d'améliorer la mise en œuvre de la Recommandation n. R (2000) 21, en attendant la ratification d'une nouvelle convention par les États membres;

7.4. à mettre pleinement en œuvre la Recommandation 2085 (2016).

## ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

### RACCOMANDAZIONE 2121 (2018)<sup>(1)</sup>

Per una convenzione europea sulla professione forense

ASSEMBLEA PARLAMENTARE,

1. L'Assemblea parlamentare concorda con la Corte europea dei diritti dell'uomo nel ritenere che gli avvocati, per il loro ruolo particolare, occupino una posizione centrale nell'amministrazione della giustizia, quali protagonisti e intermediari fra le parti in causa e i tribunali. Essi svolgono una funzione decisiva nel far sì che i tribunali, la cui missione è basilare in uno Stato fondato sullo stato di diritto, godano della fiducia dei cittadini. Per poter avere fiducia nell'amministrazione della giustizia, le parti in giudizio devono aver fiducia nella capacità degli avvocati di rappresentarle efficacemente.

2. L'Assemblea sottoscrive gli standard minimi enunciati nella Raccomandazione n. R (2000) 21 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sul libero esercizio della professione forense. Ricorda che, nonostante la loro natura non vincolante, tali standard mirano a dare corpo ed effetto pratico ai principi che derivano da obblighi vincolanti, specie quelli della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 5).

3. È dunque oltremodo preoccupante che in molti Stati membri del Consiglio d'Europa gli avvocati continuino a subire vessazioni, minacce e aggressioni, le quali sono anzi in aumento in alcuni di essi, dove sono diventate assai diffuse e sistematiche e costituiscono apparentemente il prodotto di una politica deliberata. Tali atti assumono, fra l'altro, la forma di: omicidi, talvolta non adeguatamente indagati dalle autorità; violenze fisiche, anche da parte di funzionari pubblici; minacce, critiche pubbliche ingiustificate e l'assimilazione degli avvocati ai loro clienti, anche da parte di esponenti politici; uso capzioso dei procedimenti penali per punire gli avvocati o escluderli da determinati casi; violazioni del segreto professionale mediante il controllo illegale delle consultazioni degli avvocati da parte dei loro clienti, perquisizioni e sequestri nel corso di indagini illegali, interrogatori di avvocati citati come testimoni nei procedimenti penali dei loro clienti; uso improprio dei procedimenti disciplinari; infine varie carenze strutturali e procedurali nell'instaurazione e nell'applicazione di efficaci garanzie dell'indipendenza degli avvocati.

4. L'Assemblea ritiene che tale situazione testimoni la necessità di rafforzare lo status giuridico della Raccomandazione n. R (2000) 21 inquadrando le sue disposizioni in uno strumento di natura vincolante, sotto forma di convenzione corredata da un efficace meccanismo di controllo. Tale convenzione potrebbe anche divenire fonte di norme vincolanti a un

(1) *Dibattito in Assemblea* del 24 gennaio 2018 (6<sup>a</sup> seduta) (v. Doc. 14453, relazione della Commissione Affari Giuridici e Diritti Umani, relatrice: Sabien Lahaye-Battheu). *Testo adottato dall'Assemblea* il 24 gennaio 2018 (6<sup>a</sup> seduta).

più ampio livello internazionale, consentendo agli Stati non membri di aderirvi.

5. Considerato il ruolo quotidianamente svolto dagli avvocati nella tutela dei diritti individuali, anche nei procedimenti giudiziari in corso, l'Assemblea ritiene che occorra anche istituire un meccanismo di allerta rapida per reagire a minacce immediate alla loro sicurezza e indipendenza, nonché alla loro capacità di esercitare efficacemente le proprie attività professionali. Ricorda l'esistenza della Piattaforma per rafforzare la tutela del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti istituita dal Consiglio d'Europa e ritiene che un meccanismo analogo avrebbe la stessa efficacia concreta, garantirebbe la stessa efficienza procedurale e sarebbe altrettanto tecnicamente fattibile nel contesto attuale.

6. L'Assemblea esorta quindi gli Stati membri del Consiglio d'Europa a rispettare, tutelare e promuovere pienamente il libero esercizio della professione forense, in particolare mediante l'effettiva attuazione della Raccomandazione n. R (2000) 21.

7. L'Assemblea parlamentare esorta il Comitato dei Ministri a:

7.1. elaborare e adottare una convenzione sulla professione forense attingendo alle norme enunciate nella Raccomandazione n. R (2000) 21 e, nel far ciò a:

7.1.1. tener conto anche di altri strumenti pertinenti, segnatamente la Carta dei principi fondamentali dell'avvocato europeo del Consiglio degli Ordini forensi europei, la Carta di Torino sull'esercizio della professione di avvocato nel XXI secolo dell'Unione internazionale degli avvocati, come pure le Norme applicabili all'indipendenza della professione forense, i Principi internazionali di deontologia della professione forense e la Guida per l'istituzione e il mantenimento di procedure di reclamo e procedimenti disciplinari dell'Associazione legale internazionale;

7.1.2. provvedere affinché le garanzie riguardanti temi fondamentali quali

l'accesso a un avvocato e l'accesso degli avvocati ai loro clienti, il segreto professionale dell'avvocato, l'immunità civile e penale per dichiarazioni rilasciate nello svolgimento della sua attività professionale e la riservatezza delle comunicazioni tra un avvocato e il suo cliente siano, ove occorra, rafforzate per far fronte all'evoluzione dell'odierno contesto giuridico e normativo, comprese misure volte a combattere la corruzione, il riciclaggio di denaro e il terrorismo;

7.1.3. prevedere un meccanismo di controllo efficace, prendendo in particolare considerazione l'opzione di un comitato di esperti con il compito di esaminare i rapporti periodici presentati dagli Stati parti, con la possibilità per le organizzazioni della società civile, e in specie le associazioni forensi, di inviargli osservazioni;

7.1.4. prendere in considerazione l'apertura della convenzione all'adesione di Stati non membri;

7.2. istituire un meccanismo di allerta rapida per reagire a minacce immediate alla sicurezza e all'indipendenza degli avvocati, nonché alla loro capacità di esercitare efficacemente le proprie attività professionali, sulla falsariga della Piattaforma per rafforzare la tutela del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti. A tale proposito, l'Assemblea reitera l'appello, formulato nella sua Raccomandazione 2085 (2016) intitolata "Rafforzare la protezione e il ruolo dei difensori dei diritti umani negli stati membri del Consiglio d'Europa", a favore dell'istituzione di una piattaforma per la protezione dei difensori dei diritti umani che comprenda gli avvocati;

7.3. intraprendere attività, anche di cooperazione bilaterale, per migliorare l'attuazione della Raccomandazione n. R (2000) 21, in attesa della ratifica di una nuova convenzione da parte degli Stati membri;

7.4. attuare pienamente la Raccomandazione 2085 (2016).



\*180122023270\*