



RÉPONSE GÉNÉRALE DU **CCBE** À LA CONSULTATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE SUR LE REGISTRE DE TRANSPARENCE

Conseil des barreaux européens – Council of Bars and Law Societies of Europe

association internationale sans but lucratif

Avenue de la Joyeuse Entrée 1-5 – B 1040 Brussels – Belgium – Tel.+32 (0)2 234 65 10 – Fax.+32 (0)2 234 65 11/12 – E-mail ccbe@ccbe.eu – www.ccbe.eu

Réponse générale du CCBE à la consultation de la Commission européenne sur le registre de transparence

Le Conseil des barreaux européens (CCBE) représente les barreaux de 31 pays membres et 11 pays associés et observateurs, soit environ un million d'avocats européens.

Le CCBE répond régulièrement au nom de ses membres aux consultations sur les politiques qui concernent les citoyens et les avocats européens. Ce document est la réponse du CCBE à la consultation de la Commission européenne sur le fonctionnement du registre de transparence pour les organisations et les travailleurs indépendants engagés dans l'élaboration des politiques de l'UE et la mise en œuvre des politiques. Ce document a pour dessein d'exprimer les observations et les préoccupations du CCBE quant au fonctionnement du registre et aux conséquences possibles pour les avocats lors de leur adhésion au registre.

Le CCBE a souligné à maintes reprises l'importance du secret professionnel et rappelle que la Cour européenne de justice elle-même a expressément déclaré dans sa décision dans l'affaire AM&S (C-155/79) : « Cette confidentialité répond en effet à l'exigence, dont l'importance est reconnue dans l'ensemble des États membres, que tout justiciable doit avoir la possibilité de s'adresser en toute liberté à son avocat, dont la profession même comporte la tâche de donner, de façon indépendante, des avis juridiques à tous ceux qui en ont besoin » et « la protection de la confidentialité de la correspondance entre avocats et clients se fonde principalement sur la reconnaissance de la nature même de la profession d'avocat, en tant qu'elle coopère au maintien de la légalité, dans l'exigence plus spécifique du respect des droits de la défense ».

Le CCBE tient à souligner que dans de nombreux si ce n'est dans tous les pays membres de l'UE, le principe de la confidentialité est consacré dans le droit primaire national ou les codes nationaux de déontologie des avocats. Dans certains pays, il est même protégé par la Constitution¹. En outre, le secret professionnel s'applique de différentes façons dans les États membres, mais sa violation peut entraîner des sanctions pénales pour l'avocat contrevenant.

En outre, le CCBE a souligné à plusieurs reprises que le secret professionnel, la prévention des conflits d'intérêts et l'indépendance sont des valeurs fondamentales de la profession d'avocat. Comme le CCBE l'indique dans sa position sur les fonctions de réglementation et de représentation des barreaux², l'indépendance des avocats est reconnue, entre autres, dans la recommandation du Conseil de l'Europe sur la liberté d'exercice de la profession d'avocat³. Comme le Conseil de l'Europe l'indique, le Comité des ministres est « conscient de la nécessité d'un système judiciaire équitable garantissant l'indépendance des avocats dans l'exercice de leur profession sans restriction injustifiée et sans être l'objet d'influences, d'incitations, de pressions, de menaces ou d'interventions indues, directes ou indirectes, de la part de qui que ce soit ou pour quelque raison que ce soit ». Comme le Conseil de l'Europe le précise à la suite dans le Principe V de sa recommandation sur la liberté d'exercice de la profession d'avocat, « les barreaux ou les autres associations professionnelles d'avocats devraient être des organes autonomes et indépendants des autorités et du public » et « le rôle des barreaux ou autres associations professionnelles d'avocats dans la protection de leurs membres et la défense de leur indépendance à l'égard de toute restriction ou ingérence injustifiée devrait être respecté ».

Comme le CCBE l'a déjà indiqué dans sa position sur les fonctions de réglementation et de représentation des barreaux :

1 Par exemple, le Tribunal constitutionnel fédéral allemand considère que le secret professionnel est protégé par l'article 12 de la constitution allemande ainsi que par le principe d'État de droit, et au Portugal cette protection est expressément prévue dans la constitution.

2 http://www.ccbe.eu/fileadmin/user_upload/NTCdocument/ccbe_position_on_req2_1182254709.pdf

3 Recommandation Rec (2000)21, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=533704&SecMode=1&DocId=370034&Usage=2>

- une profession d'avocat indépendante constitue la pierre angulaire d'une société libre et démocratique ;
- l'autoréglementation, sur le plan conceptuel, doit être considérée comme un corollaire de la valeur fondamentale qu'est l'indépendance ;
- l'autoréglementation concerne l'indépendance collective des membres de la profession d'avocat ;
- la réglementation exclusive par l'État, sans que la profession ait un rôle prépondérant dans l'établissement et l'application des normes de conduite et de prestation de services, est incompatible avec une profession d'avocat indépendante.

Compte tenu de l'importance du secret professionnel et de l'indépendance en tant que valeurs fondamentales de la profession d'avocat et de l'autoréglementation des barreaux comme corollaire de l'indépendance, le CCBE formule les observations suivantes concernant le fonctionnement du registre de transparence :

I. Champ d'application du registre

Bien que le CCBE apprécie l'exemption prévue au paragraphe 10 (a) de certaines activités relatives à la prestation de conseils juridiques professionnels et d'autres conseils professionnels, il reste inquiet à propos du champ d'application du registre.

Le paragraphe 8 de l'accord interinstitutionnel⁴ prévoit que le champ d'application du registre « couvre toutes les activités, autres que celles exclues par la présente partie IV, menées dans le but d'influer directement ou indirectement sur l'élaboration ou la mise en œuvre des politiques et sur les processus de décision ». Le mot « indirectement » élargit sensiblement le champ d'application et pourrait conduire à une situation où pratiquement tous les contacts avec les institutions de l'UE sont perçus comme étant couverts par les règles du registre. Le CCBE s'y opposerait fermement si, par exemple, les avocats qui interagissent avec les institutions de l'UE dans le seul but d'obtenir des renseignements sur la législation à venir étaient tenus à ces règles. Le CCBE estime donc qu'il est nécessaire de clarifier la signification exacte du mot « indirectement », en particulier dans le cas des avocats qui fournissent des conseils à un client sur la législation à venir.

En outre, le paragraphe 8 de l'accord interinstitutionnel considère même la préparation de courriers, de matériel d'information ou de documents de discussion et de prises de position comme une activité entrant dans le champ d'application du registre. La préparation de ces documents est clairement soumise à l'obligation du secret professionnel et cette activité, qui est forcément confidentielle vis-à-vis des tiers, ne justifie ni d'adhérer au registre ni de donner lieu à des demandes d'information. Seules les activités qui impliquent un contact direct avec les responsables des institutions de l'UE peuvent conduire à l'adhésion au registre.

En outre, le CCBE se réjouirait que certaines exceptions soient accordées aux personnes inscrites qui ont affaire à des enjeux majeurs de confidentialité, dont les préoccupations justifiées dans le cadre du secret professionnel. Une telle exemption pourrait inclure la condition que certaines informations ne soient pas rendues publiques mais restent confidentielles au sein de la Commission européenne.

II. Procédure d'examen et de traitement des plaintes

Le paragraphe 17 de l'accord interinstitutionnel prévoit qu'indépendamment de tout code de déontologie par lequel les personnes qui adhèrent au registre sont liés, c'est-à-dire, dans le cas des avocats, le code de conduite qui s'applique à elles, elles s'engagent à agir dans le respect du code de conduite figurant à l'annexe III de l'accord interinstitutionnel et acceptent d'être soumises aux mesures prévues à l'annexe V pour non-respect de ce code.

⁴ Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne sur l'établissement d'un registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:191:0029:0038:FR:PDF>.

Qu'un organisme administratif soit à la fois juge et partie et puisse prendre des sanctions à l'encontre des avocats sans droit de recours pose problème. À cet égard, le CCBE est fortement préoccupé par le manque de clarté au sujet de la procédure actuelle de suspension ou de suppression du registre et de l'absence d'une possibilité de recours. Plus fondamentalement, qu'un organisme comme celui-ci puisse imposer des sanctions disciplinaires à un avocat est incompatible avec le principe d'autoréglementation professionnelle et d'indépendance des membres de la profession d'avocat à l'égard des pouvoirs publics. Ce principe repose sur l'idée que les avocats peuvent s'opposer à ces autorités pour défendre des clients qui sont en conflit avec elles, et qu'il est inconcevable, dans une société démocratique, que les avocats puissent subir une quelconque pression de la part des autorités publiques contre lesquelles ils peuvent être amenés à agir, voire qu'il puisse y avoir le moindre soupçon de possibilité d'une telle pression. Cela est d'autant plus vrai dans le cas de la Commission, puisque les avocats qui exercent des activités de lobbying impliquant la Commission le font généralement dans le cadre d'une pratique européenne plus large qui implique également la défense de clients dans des procédures dans laquelle la Commission est la partie adverse.

Les sanctions qu'un organe de la Commission pourrait être amené à prendre conformément à l'annexe IV de l'accord interinstitutionnel, qui peut conduire à la suppression d'un avocat du registre, constitue une sanction disciplinaire dont les conséquences pourraient être particulièrement graves pour les avocats pratiquant le droit de l'Union, puisque l'interdiction d'exercer des activités de lobbying pourrait conduire leurs clients à consulter un autre avocat pour l'ensemble de leurs missions liées au droit de l'Union.

Le CCBE estime donc qu'il convient de prévoir que la compétence de la Commission européenne concernant l'application des mesures prévues à l'annexe IV à l'égard des violations présumées des règles du registre par les avocats devrait se restreindre à une enquête sur ces violations présumées et à déterminer si le barreau concerné recommande une mesure tel que précisé à l'annexe IV, puis de faire rapport de cette décision au barreau dont l'avocat est membre pour que ce barreau puisse prendre les mesures nécessaires s'il le juge opportun.

En ce qui concerne le rôle de la Commission indiqué ci-dessus, le CCBE soutient pleinement les recommandations suivantes, qui ont été proposées dans le projet de rapport de la commission des affaires juridiques du Parlement européen au sujet des recommandations à la Commission sur une loi de procédure administrative de l'Union européenne (2012/2024 (INI))⁵ :

Recommandation 4.4 (sur le droit d'être entendu)

Les droits de la défense doivent être respectés à chaque étape de la procédure. Si l'administration de l'Union prend une décision qui affectera directement les droits ou les intérêts des individus, elle donne aux personnes concernées la possibilité d'exprimer leur point de vue par écrit ou à l'oral avant que ladite décision soit prise, si nécessaire ou, si elles le souhaitent, avec l'aide d'une personne de leur choix.

Recommandation 4.10 (sur l'indication des recours disponibles)

Les décisions administratives indiquent clairement – lorsque le droit de l'Union le prévoit – qu'un recours est possible, et décrivent la procédure à suivre pour introduire ces recours, de même que le nom et l'adresse administrative de la personne ou du service auprès desquels introduire le recours ainsi que le délai pour le faire.

Les décisions administratives mentionnent, le cas échéant, la possibilité d'engager des procédures judiciaires et/ou de déposer plainte auprès du Médiateur européen.

Comme l'indique la fin du rapport de la commission des affaires juridiques, ces recommandations reposent sur l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux et sur le Code européen de bonne conduite administrative ainsi que les principes énoncés dans la jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal qui garantissent une procédure administrative équitable et impartiale en vertu des traditions constitutionnelles des divers États membres. Le CCBE exhorte la Commission européenne à mettre également en œuvre ces principes à l'égard de ses compétences en vertu de l'annexe IV de l'accord interinstitutionnel.

5 Disponible sur le site : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bCOMPARL%2bPE-492.584%2b01%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fFR>.

Le CCBE estime que les problèmes mentionnés ci-dessus doivent être résolus afin de faciliter l'inscription des avocats au registre et espère par conséquent que les recommandations présentées dans ce document seront suivies lors de l'examen du fonctionnement du registre de transparence.