

Position du CCBE sur la Proposition de règlement relatif à un système de communication informatisé pour les procédures civiles et pénales transfrontières (système e-CODEX) et modifiant le règlement (UE) 2018/1726 (la « proposition e-CODEX »)

26/03/2021

Le Conseil des barreaux européens (CCBE) représente les barreaux de 45 pays, soit plus d'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.

La Commission européenne a publié le 2 décembre 2020 une [proposition](#) de règlement relatif à un système de communication informatisé pour les procédures civiles et pénales transfrontalières (système e-CODEX) et modifiant le règlement (UE) 2018/1726 (ci-après la « proposition e-CODEX »). Le même jour, la Commission a présenté une [communication](#) intitulée *Numérisation de la justice au sein de l'Union européenne – Une panoplie de possibilités* et sur l'[analyse d'impact initiale](#) sur la numérisation de la coopération judiciaire transfrontalière.

Le CCBE se félicite que la Commission ait pris en considération divers aspects qu'il avait évoqués lors du processus de consultation précédent. Le CCBE a déjà émis des [commentaires](#) concernant la feuille de route sur la numérisation de la justice dans l'UE et a publié une [lettre ouverte](#) du président du CCBE sur l'avenir d'e-CODEX et la participation du CCBE.

Le CCBE souhaite préciser sa position par rapport à plusieurs aspects de la proposition e-CODEX.

1. Considérations générales

Le CCBE salue les initiatives de l'UE visant à soutenir la numérisation des procédures judiciaires, à favoriser l'interopérabilité des différents systèmes nationaux et à soutenir l'adoption des nouvelles technologies dans le fonctionnement quotidien des systèmes judiciaires. **Le CCBE rappelle que pour faire respecter le droit à un procès équitable, de tels efforts doivent toujours être accompagnés de garanties suffisantes et de procédures régulières, dont la protection du secret professionnel des avocats.**

Le CCBE insiste sur le fait que la numérisation des systèmes de justice (ci-après dénommés « systèmes de justice en ligne ») doit être suffisamment cohérente avec les autres outils d'administration en ligne et rester flexible pour répondre aux exigences en constante évolution ainsi qu'à la variété des systèmes informatiques des différents pays.

Le CCBE accueille également d'un œil très favorable la proposition de règlement qui établit le système e-CODEX et en confie la gestion opérationnelle à l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de

sécurité et de justice (eu-LISA). Dans ses [commentaires](#) concernant la feuille de route sur la numérisation de la justice dans l'UE, le CCBE a rappelé la nécessité d'établir l'infrastructure e-CODEX comme mécanisme standard assurant l'interopérabilité des systèmes nationaux de justice en ligne et permettant les communications électroniques transfrontalières et la transmission d'informations entre les autorités judiciaires.

2. Points d'accès et normes de procédure numériques

Comme le prévoit le paragraphe 1 de l'article 4 de la proposition, le système e-CODEX devrait être composé d'un point d'accès e-CODEX et de normes de procédure numériques. Le point d'accès est défini comme « *logiciel de point d'accès installé sur une infrastructure matérielle, capable de transmettre et de recevoir des informations à destination et en provenance d'autres points d'accès e-CODEX de manière fiable* » (**point (a) de l'article 3**). Selon le **paragraphe 3 de l'article 4**, « *une norme de procédure numérique est composée des modèles de processus opérationnel et des modèles définissant le format électronique des documents utilisés dans le cadre des procédures établies par les actes juridiques énumérés à l'annexe I* ».

Il incombe aux États membres et à la Commission de tenir une liste des points d'accès e-CODEX autorisés exploités sur leur territoire ou par les institutions, organes et agences de l'Union, et de les communiquer à l'eu-LISA afin de permettre leur interaction dans le cadre des procédures concernées. Seuls les points d'accès qui ont été notifiés à l'eu-LISA et qui exploitent une norme de procédure numérique seront considérés comme « autorisés » conformément à la disposition du point (b) de l'article 3.

- **Entités exploitant des points d'accès**

Le CCBE fait remarquer qu'une entité exploitant un point d'accès e-CODEX autorisé désigne « *une institution, un organe ou une agence de l'Union, une autorité publique nationale ou **une personne morale** qui exploite un point d'accès e-CODEX autorisé* » (**point (c) de l'article 3**). Le CCBE observe également que selon le **considérant 15**, ces entités peuvent être « ***des pouvoirs publics, des organisations représentant des praticiens du droit ou des entreprises privées*** ».

Le CCBE accueille favorablement le fait que les autorités publiques et les organisations représentant les praticiens du droit, telles que les barreaux, puissent être des entités exploitant des points d'accès. Les praticiens du droit, tels que les avocats, ont participé au développement d'e-CODEX depuis sa création. En outre, ils offrent des garanties suffisantes pour maintenir l'intégrité du système e-CODEX. Il convient néanmoins de clarifier la manière de maintenir l'intégrité du système lorsque les entités exploitant des points d'accès sont des sociétés privées.

Le CCBE met l'accent sur le fait que la proposition ne contient pas de dispositions claires et concrètes concernant les conditions de fonctionnement des points d'accès. Elle ne prévoit par ailleurs pas les conditions de financement des entités exploitant un point d'accès e-CODEX. La Commission pourrait être chargée d'établir, au moyen d'un acte d'exécution conformément à l'article 7 de la proposition, les conditions de financement et les garanties pour maintenir l'intégrité du système e-CODEX qui s'appliqueraient aux entités exploitant un point d'accès e-CODEX. En tout état de cause, des garanties sont nécessaires afin d'assurer le droit à un procès équitable, l'indépendance du pouvoir judiciaire, ainsi que l'égalité électronique des armes et l'accès à la justice.

- **Normes de procédure numériques**

Le système e-Codex devrait inclure également « *des normes de procédure numériques composées des modèles de processus opérationnel et des modèles définissant le format électronique des documents utilisés dans le cadre de ces procédures pour faciliter l'utilisation de points d'accès e-CODEX pour les procédures juridiques prévues par les actes juridiques adoptés dans le domaine de la coopération judiciaire et pour permettre l'échange d'informations entre les points d'accès* » (**considérant 6**). Comme mentionné ci-dessus, ces normes procédurales numériques sont définies au paragraphe 3 de l'article 4.

Le CCBE fait remarquer que l'eu-LISA sera responsable de la gestion opérationnelle des composants du système e-CODEX. Conformément au **paragraphe 2 points g) et j) de l'article 6** de la proposition, cette gestion opérationnelle consiste notamment à préparer, maintenir et distribuer aux points d'accès e-CODEX autorisés les modèles de processus opérationnels et les modèles définissant le format électronique des documents visés au paragraphe 3 de l'article 4.

Le CCBE note également que « *la Commission peut adopter des actes d'exécution établissant des spécifications techniques détaillées relatives aux normes de procédure numériques définies à l'article 4, paragraphe 3* » (**paragraphe 2 de l'article 5**).

Le CCBE se félicite du fait que, dans sa gestion opérationnelle, l'eu-LISA devra maintenir ou mettre à jour les modèles numériques des différentes procédures où e-CODEX sera utilisé pour répondre aux changements juridiques ou organisationnels et en créer de nouveaux pour les instruments entrant dans le champ d'application du règlement e-CODEX.

En outre, le CCBE souligne qu'il est nécessaire que les documents numériques qui seront utilisés dans le cadre du paragraphe 3 de l'article 4 soient conformes aux normes existantes ou que la Commission européenne demande aux organismes européens de normalisation de rédiger des normes. Par conséquent, le paragraphe 2 de l'article 5 pourrait être modifié pour garantir que la Commission adopte des actes d'exécution établissant des spécifications techniques détaillées relatives aux normes de procédure numériques définies au paragraphe 3 de l'article 4.

En outre, afin de garantir que les documents numériques susmentionnés sont à jour, le suivi adéquat doit prendre en compte l'avis des praticiens du droit qui utilisent le système e-CODEX, ce qui requiert leur implication dans la gestion opérationnelle du système.

3. La participation des professions juridiques et des parties prenantes dans la gouvernance et la gestion du système e-CODEX

Le CCBE étant l'organisation représentative d'un des groupes majeurs d'utilisateurs possibles d'e-CODEX (à savoir plus d'un million d'avocats), il est essentiel qu'il continue à participer à la gestion d'e-CODEX à l'avenir. Le CCBE a en particulier une participation importante à apporter aussi bien dans la politique que dans la mise en œuvre concernant, par exemple, la nécessité de veiller à ce qu'e-CODEX favorise l'égalité des conditions de concurrence et l'accessibilité de toutes les parties, les exigences et obligations des avocats en termes de déontologie, la protection des données, la responsabilité professionnelle, les règles de preuve, etc. Il est dès lors primordial que les avocats, par l'intermédiaire du CCBE, soient pleinement impliqués dans le développement d'e-CODEX à l'avenir.

En ce qui concerne cette participation nécessaire, la proposition contient des dispositions satisfaisantes. En effet, le considérant (9) de la proposition explique combien « *il est également*

important d'associer les professions juridiques et les autres parties prenantes à la gestion du système e-CODEX dans le cadre du conseil de gestion du programme ».

Dans ce contexte, le **paragraphe 4 de l'article 11** exige que **le groupe consultatif «e-CODEX» associe à ses travaux les organisations professionnelles et les autres parties prenantes qui participaient à la gestion du système e-CODEX au moment de sa cession.**

En outre, le **paragraphe 5 point d) de l'article 12** prévoit que le conseil de gestion du programme e-CODEX inclut dans son règlement intérieur des règles relatives à « **l'admission d'experts aux réunions, y compris les organisations professionnelles et les autres parties prenantes qui participaient à la gestion du système e-CODEX au moment de sa cession** ».

Le CCBE se félicite de la reconnaissance de l'implication des professions juridiques et des autres parties prenantes dans la gouvernance du système e-CODEX dans le cadre des travaux du groupe consultatif et du conseil de gestion du programme. Toutefois, des clarifications pourraient être nécessaires concernant les conditions et le caractère effectif de cette participation. Des garanties pourraient par exemple être mises en place concernant la participation des organisations professionnelles et d'autres parties prenantes aux travaux du groupe consultatif. Une disposition pourrait également être adoptée afin de garantir que la voix des parties prenantes susmentionnées soit entendue et prise en compte de manière efficace. Ces observations sont également pertinentes pour les travaux du conseil de gestion du programme. Ce dernier a la responsabilité de rédiger son propre règlement intérieur qui prévoit l'admission d'experts de la profession d'avocat (voir le paragraphe 5 point d) de l'article 12). Des garanties doivent être prévues pour assurer une participation effective des parties prenantes et faire en sorte que leur avis soit dûment pris en compte.

Le CCBE est également préoccupé et souhaite exprimer son opposition au paragraphe 3 de l'article 15 dans la mesure où il prévoit qu'au moment de la première évaluation d'e-CODEX, soit trois ans après sa cession à l'eu-LISA, la Commission réexaminera le rôle du conseil de gestion du programme et son maintien. Cette disposition menace, de manière arbitraire, la continuité de la gouvernance spécifique d'e-CODEX, qui vise à garantir l'indépendance des pouvoirs judiciaires nationaux et la participation des professions juridiques.

4. Respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire et du droit à un procès équitable

Le CCBE souligne le fait que tout besoin perçu d'accroître l'efficacité par l'utilisation des technologies ne doit pas sacrifier la cohérence de l'administration de la justice. Le CCBE a en conséquence constamment demandé une évaluation convenable pour savoir si le système utilisé pour interconnecter les systèmes nationaux de justice en ligne peut adhérer aux principes d'un procès équitable et d'une procédure régulière, qui comprennent l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Ces garanties s'appliquent en cas de cession d'e-CODEX à l'eu-LISA. L'indépendance du pouvoir judiciaire est une pierre angulaire du principe de la séparation des pouvoirs et l'un des principes essentiels de l'état de droit. En tant que telle, elle doit être respectée à tous les niveaux du fonctionnement du système judiciaire. **Par conséquent, le modèle de gouvernance de l'eu-LISA doit être adapté pour garantir le principe de la séparation des pouvoirs.** En outre, tout doute quant à la mesure selon laquelle l'indépendance du pouvoir judiciaire est garantie dans la gestion d'e-CODEX à l'avenir peut avoir des effets négatifs sur la volonté des citoyens, des entreprises et des professionnels du droit en Europe d'utiliser le système, compromettant ainsi l'accès transfrontalier à la justice.

Le CCBE se félicite du fait que la proposition prenne en compte la nécessité d'une gouvernance spécifique pour e-CODEX afin de respecter l'indépendance du pouvoir judiciaire. Selon le **considérant (7)**, une entité appropriée pour la gestion opérationnelle du système e-CODEX devrait être désignée pour garantir la pérennité du système et de sa gestion tout en tenant compte de l'indépendance des autorités judiciaires nationales. Le **considérant (8)** conclut que la gestion opérationnelle du système e-CODEX devrait être confiée à l'eu-LISA et qu'il est nécessaire d'ajuster sa structure de gestion existante en adaptant les responsabilités de son conseil d'administration et en instituant un groupe consultatif e-CODEX et un conseil de gestion du programme spécifique. En outre, le **considérant (9)** fait référence au [règlement eu-LISA](#) et à son article 19 (oo), qui prévoit que le rôle du conseil d'administration de l'eu-LISA est de veiller à ce que toutes les décisions et actions de l'Agence respectent le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Après cette motivation, la proposition prévoit la création d'un **groupe consultatif e-CODEX** et d'un **conseil de gestion du programme e-CODEX** (article 12). D'une part, le groupe consultatif contribuera aux travaux sur le système e-CODEX en fournissant à l'eu-LISA l'expertise nécessaire liée au système e-CODEX et en assurant le suivi de l'état d'avancement de la mise en œuvre dans les États membres, entre autres questions. D'autre part, le conseil de gestion du programme aidera le conseil d'administration de l'eu-LISA à assurer la gestion adéquate du système e-CODEX. Il agira en tant qu'organe intermédiaire entre les groupes consultatifs et le conseil d'administration de l'eu-LISA. Le conseil de gestion du programme assurera une hiérarchisation appropriée des travaux sur le système e-CODEX et jouera un rôle de médiateur en ce qui concerne les questions potentiellement litigieuses.

Le CCBE se félicite de la création d'une gouvernance spécifique d'e-CODEX tout en considérant l'indépendance des autorités judiciaires nationales et la participation des professions juridiques.

Toutefois, les dispositions actuelles de la proposition évoquant l'indépendance du pouvoir judiciaire ne sont pas satisfaisantes. Compte tenu de l'importance de ce principe, une formulation plus forte est nécessaire.

- **Au considérant (7)**, « *Étant donné qu'il est nécessaire de garantir la pérennité du système e-CODEX et de sa gestion, tout en ~~tenant compte de~~ **garantissant** l'indépendance des autorités judiciaires nationales, il convient de désigner une entité à même d'assurer la gestion opérationnelle du système.* »

En outre, le CCBE demande des éclaircissements sur la manière dont la structure de gouvernance d'e-CODEX proposée garantira effectivement l'indépendance du pouvoir judiciaire dans la pratique. En effet, le règlement pourrait nécessiter des exigences plus strictes pour garantir ce principe, même en apparence (selon la jurisprudence de la CEDH), telles qu'une séparation claire des services et du personnel, des données et de l'administration au sein de l'eu-LISA entre l'aspect de justice et l'aspect affaires intérieures/application de la loi. Une telle séparation devrait également apparaître au niveau de la gouvernance. Bien que le CCBE pourrait accueillir positivement la création d'un conseil de gestion spécifique du programme, des clarifications doivent être apportées, par exemple, sur

- **le processus décisionnel de l'eu-LISA et la participation effective des parties prenantes au système e-CODEX** : même si la proposition rappelle l'importance d'impliquer les professions juridiques et les autres parties prenantes dans la gouvernance du système e-CODEX par l'intermédiaire du conseil de gestion du programme, la forme et les conditions de cette participation ne sont pas encore claires. Ces dispositions pourraient être renforcées.

- Par exemple, il appartient au conseil de gestion du programme d'établir son règlement intérieur, qui prévoit « l'admission d'experts aux réunions, y compris les organisations professionnelles et les autres parties prenantes qui participaient à la gestion du système e-CODEX au moment de sa cession » (paragraphe 5 point d) de l'article 12). **Les conditions de participation ne sont pas prévues dans la proposition et doivent fournir plus de détails.**
- En outre, le conseil de gestion du programme n'a aucun pouvoir de décision ni aucun mandat pour représenter les membres du conseil d'administration conformément au paragraphe 4 de l'article 12 de la proposition. **Par conséquent, il convient de préciser comment le conseil d'administration de l'eu-LISA et son processus décisionnel concernant e-CODEX garantissent effectivement l'indépendance du pouvoir judiciaire et le droit à un procès équitable. Ces clarifications pourraient concerner la composition du conseil d'administration de l'eu-LISA (article 20 du règlement eu-LISA), l'organisation de ses réunions (article 23 du règlement eu-LISA). Le CCBE a remarqué à cet égard qu'Europol peut jouer un rôle au sein du conseil d'administration en tant qu'observateur. Cette participation doit être soigneusement examinée dans le domaine de la justice.**
- **les conditions de désignation des membres du conseil de gestion du programme**, étant donné que la proposition exige uniquement que le conseil d'administration de l'eu-LISA s'assure qu'ils possèdent « l'expérience et l'expertise nécessaires en ce qui concerne le système e-CODEX » (article 12, paragraphe 2).

5. Respect des droits fondamentaux

Le CCBE estime que les efforts en matière de justice en ligne doivent respecter et garantir les droits et principes fondamentaux tels qu'ils sont reconnus par la Charte des droits fondamentaux de l'UE et la Convention européenne des droits de l'homme. Le CCBE précise que les systèmes de justice en ligne doivent être sécurisés et doivent soutenir une « égalité électronique des armes » et « l'accès à la justice ». En d'autres termes, les procédures numériques doivent faciliter la participation de toutes les parties à un procès et non pas celle d'une seule partie au détriment éventuel de l'autre. Elles doivent également permettre aux parties d'utiliser au minimum tous les droits de procédure dont elles disposaient auparavant dans le cadre des systèmes papier. En outre, les systèmes de justice en ligne doivent tenir compte des obligations déontologiques et légales des avocats. Par exemple, les avocats doivent être capables d'acquérir les preuves de leurs actes effectués dans le cadre du système électronique, à savoir la possibilité de déposer et d'archiver des documents électroniques et des métadonnées liées de manière fiable, quand bien même une juridiction aurait pu supprimer le dossier d'origine.

Dans l'analyse d'impact sur les droits fondamentaux de la proposition e-CODEX, la Commission européenne fait référence à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en expliquant que le système e-CODEX faciliterait l'exercice du droit à un recours juridictionnel effectif (« Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial ») puisque la communication et la transmission électroniques des documents facilitent et accélèrent les procédures judiciaires. Tel qu'indiqué ci-dessus, la Commission a souligné les commentaires des parties prenantes quant à la nécessité que la gouvernance, la coordination et les activités connexes d'e-CODEX à l'avenir respectent le droit à un tribunal impartial et indépendant.

La Commission fait référence au système décentralisé d'e-CODEX pour expliquer que « *l'entité chargée de la gestion opérationnelle des éléments du système ne stockera ni ne traitera de données au-delà de ce qui est nécessaire pour maintenir les contacts avec les entités exploitant les points d'accès e-CODEX. Ces entités sont responsables de la mise en place et de l'exploitation des différents réseaux e-CODEX et seront donc les seules responsables des données à caractère personnel transmises par les points d'accès respectifs* ». Les opérateurs listés devront respecter soit le règlement (UE) 2018/1725 31, soit le règlement général sur la protection des données, soit la directive (UE) 2016/680. Il est également mentionné que l'eu-LISA doit se conformer au règlement (UE) 2018/1725 lors du traitement des données à caractère personnel. Il s'agit notamment de veiller à ce que toute amélioration ou nouvelle version des composants logiciels confiés à l'eu-LISA respecte les exigences en matière de sécurité et de protection des données, de par sa conception et par défaut. L'article 10 de la proposition rend l'eu-LISA responsable de l'exécution de cette tâche, ainsi que de la sécurité des données en général.

Même si les dispositions garantissant la protection des données et un niveau élevé de sécurité du système e-CODEX doivent être saluées, les dispositions de la proposition ne sont pas adéquates en ce qui concerne la protection des droits fondamentaux. Une référence particulière à l'applicabilité du TITRE VI Justice de la Charte des droits fondamentaux de l'UE doit figurer dans la proposition et ses considérants. De même, une référence spécifique à l'applicabilité de l'article 47 de la Charte est nécessaire. Elle pourrait être faite, par exemple, au considérant 6 :

- *(6) Compte tenu de l'importance du système e-CODEX pour les échanges transfrontières dans le domaine de la justice dans l'Union, il serait nécessaire de se doter d'un cadre juridique pérenne de l'Union établissant le système e-CODEX et définissant les règles relatives à son fonctionnement et à son développement. **Ce cadre juridique devrait assurer efficacement la protection des droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis dans le titre VI de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en particulier l'article 47 sur le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial.***

En outre, étant donné l'importance du système e-CODEX pour garantir un accès effectif des citoyens et des entreprises à la justice et faciliter la coopération judiciaire entre les États membres, il convient de faire référence à la protection des droits de procédure dans la proposition, en garantissant qu'aucune de ses dispositions ne porte atteinte aux droits de procédure établis par la Charte de l'UE, les autres instruments de l'UE et la Convention européenne des droits de l'homme. Par exemple, la proposition pourrait mentionner la directive 2016/343 sur le droit à la présomption d'innocence et le droit d'assister à son procès ; la directive 2013/48 relative au droit d'accès à un avocat, la directive 2012/13 relative au droit à l'information et la directive 2010/64 relative au droit à l'interprétation et à la traduction.