



Bruxelles, le 17 février 2022
(OR. fr)

6319/22

JAI 203
JUSTCIV 24
COPEN 49
FREMP 33

NOTE

Origine: La Présidence
Destinataire: Comité des représentants permanents/Conseil

Objet: Accès à l'avocat et État de droit
- Papier de discussion de la Présidence

En vue du Conseil « Justice et affaires intérieures » du 3 et 4 mars 2022, les délégations trouveront en annexe le document mentionné ci-dessus.

Les avocats jouent un rôle important dans la protection de l'État de droit et de l'indépendance de la justice, dans le respect de la séparation des pouvoirs et des droits fondamentaux. Dans leurs missions de conseil, de représentation et d'assistance juridique, ils défendent les droits et libertés des justiciables, portent leur voix devant les tribunaux et contribuent ainsi à une justice accessible, intelligible, équitable et humaine.

Dans un État de droit, les avocats constituent à la fois un lien indispensable entre les justiciables et leur justice, mais aussi un rempart vigoureux contre toute forme de pouvoir arbitraire.

Le rapport sur l'État de droit 2021 de la Commission européenne souligne qu'un système judiciaire effectif exige que les avocats soient libres d'exercer leurs activités de conseil et de représentation de leurs clients et que les barreaux contribuent dans une mesure importante à garantir l'indépendance et l'intégrité professionnelle des avocats.

C'est pourquoi les avocats doivent exercer leurs missions avec certaines garanties à l'égard des pouvoirs publics, des puissances économiques, du pouvoir judiciaire, de leurs confrères, de leurs clients, et même de leurs propres intérêts. Les barreaux au sein desquels les avocats se regroupent et s'organisent contribuent, à cet égard, à garantir l'indépendance, l'intégrité professionnelle et la déontologie des avocats.

Les règles régissant la profession d'avocat sont aujourd'hui et avant tout des règles nationales. La définition même de la profession d'avocat ne fait pas consensus au sein de l'Union mais varie d'un État membre à un autre. Pour autant, au sein de l'Union européenne, comme à l'extérieur, des voix s'élèvent parmi la profession d'avocat pour dénoncer les atteintes dont ils peuvent être la cible.

Au niveau mondial, près de 2500 avocats ont été assassinés, arrêtés ou menacés dans l'exercice de leurs activités entre 2010 et 2020¹. Le Conseil des barreaux européens (CCBE) relève que sur le continent européen, où le respect de l'État de droit demeure globalement élevé, les attaques contre les avocats subsistent et se manifestent par des menaces, des atteintes à la confidentialité de la relation avec le client, l'assimilation des avocats à la cause de leurs clients, et parfois des tentatives d'entrave à l'exercice de la profession.

En outre, les attaques à l'encontre de la profession d'avocat ne concernent pas que les avocats à titre individuel. Elles peuvent aussi viser la profession dans son ensemble, que ce soit directement ou indirectement.

De manière générale, partout où l'on constate un recul de l'État de droit et des attaques contre l'indépendance des juges, les avocats se trouvent particulièrement exposés. C'est dans ce contexte que la Commission accorde une place grandissante dans son rapport annuel sur l'État de droit à l'examen de la situation des avocats dans les différents États membres. Compte tenu de leur rôle majeur dans le fonctionnement de l'institution judiciaire, dans l'accès à la justice pour leurs concitoyens et la protection des libertés et droits fondamentaux, les avocats sont une des professions les plus ciblées lorsque l'État de droit est menacé.

Le Tableau de bord de la Justice 2021² souligne que les barreaux jouent un rôle important pour garantir l'indépendance des avocats et rappelle que les normes européennes³ imposent, entre autres, la liberté d'exercice de la profession d'avocat ainsi que l'indépendance des barreaux, et posent les principes fondamentaux des procédures disciplinaires à l'encontre des avocats.

¹ Réponse du 6 décembre 2021 du CCBE à la consultation du rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats à l'occasion de l'élaboration de son prochain rapport sur la protection des avocats.
https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/HUMAN_RIGHTS/HR_Position_papers/FR_HR_20211206_CCBE-response-to-the-UN-Special-Rapporteur-on-the-Independence-of-Judges-and-Lawyers.pdf.

² Voir en particulier graphique 58 « Indépendance des barreaux et des avocats ».

³ Recommandation n° R(2000)21 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

S'agissant des instruments contraignants, l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales consacre le droit à un procès équitable, qui comprend le droit d'être représenté par un défenseur. L'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consacre le droit à un recours effectif et d'accéder à un tribunal impartial, et confère la possibilité, à toute personne, de se faire conseiller, défendre et représenter.

S'agissant des instruments de droit souple, les principes de La Havane des Nations Unies de 1990⁴ consacrent des principes de base relatifs au rôle du barreau. La recommandation n°R (2000)21 du Conseil de l'Europe sur la liberté d'exercice de la profession d'avocat⁵ invite les États parties à garantir, entre autres, la liberté d'opinion et d'expression des avocats, le respect du secret professionnel et le droit à la protection contre toute forme de pressions, de sanctions ou de menaces.

Au sein de l'Union européenne, la profession d'avocat a été régulée sous l'angle de la libre prestation de services. La directive 77/249/CEE du 22 mars 1977⁶ et la directive 98/5/CE du 16 février 1998⁷ ont ainsi fixé des règles et conditions pour qu'un avocat puisse exercer, de manière ponctuelle ou permanente, dans un État membre autre que celui où il a obtenu sa qualification.

⁴ [Principes de base relatifs au rôle du barreau](#), adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à La Havane (Cuba) du 27 août au 7 septembre 1990.

⁵ [Recommandation n°R\(2000\)21](#) du Comité des ministres aux États membres sur la liberté d'exercice de la profession d'avocat, adoptée le 25 octobre 2000.

⁶ [Directive 77/249/CEE](#) du Conseil, du 22 mars 1977, tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services par les avocats.

⁷ [Directive 98/5/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un état membre autre que celui où la qualification a déjà acquise.

L'exercice de la profession d'avocat a également été régulé de manière incidente dans des textes de droit dérivé en matière pénale, tels que la directive 2012/13/UE du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre de procédures pénales⁸, ou encore la directive 2013/48/UE du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat,⁹ dont l'article 4 consacre la confidentialité des communications entre l'avocat et son client.

Le Parlement européen, dans sa résolution du 23 mars 2006, sur les professions juridiques et l'intérêt général relatif au fonctionnement des systèmes judiciaires, a déjà eu l'occasion de « reconnaître sans réserve le rôle crucial que les professions juridiques jouent dans une société démocratique pour garantir le respect des droits fondamentaux, l'état de droit et la sécurité dans l'application de la loi, tant quand des avocats représentent et défendent leurs clients devant les tribunaux que quand ils leur donnent des conseils juridiques ».

Néanmoins, il n'existe aucune réglementation spécifique du statut ou de la déontologie de la profession d'avocat à l'échelle de l'Union¹⁰. Une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne rappelle en ce sens qu'en l'absence de règles européennes spécifiques, « chaque État membre reste, en principe, libre de régler l'exercice de la profession d'avocat sur son territoire¹¹ », les règles applicables à la profession pouvant être substantiellement différentes d'un État à un autre.

Cette absence de corpus commun offre une grande souplesse à la jurisprudence mais empêche de se référer à des normes communes dans les cas où l'indépendance des avocats, pris globalement ou individuellement, serait compromise ou a minima contestée.

⁸ [Directive 2012/13/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales.

⁹ [Directive 2013/48/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires.

¹⁰ Le Conseil des barreaux européens a adopté en 2021 un « modèle de code de déontologie des avocats européens ».

¹¹ CJCE, 19 février 2002, *Wouters et autres c. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, [aff. C-309/99](#), point 99.

À cet égard, une réflexion sur un corpus normatif commun relatif à la profession d'avocat, comme élément essentiel pour garantir le bon fonctionnement de la justice au sein de l'Union européenne, pourrait être initiée. Des travaux en ce sens sont en cours au sein du Conseil de l'Europe. Le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) travaille en effet actuellement sur la faisabilité d'un nouvel instrument juridique européen relatif à la profession d'avocat. L'opportunité pour l'Union européenne de se saisir également de ce sujet mérite d'être examinée. En effet, les exigences spécifiques relatives à la qualité des décisions de justice pour mettre en œuvre le principe de confiance mutuelle qui caractérise l'espace judiciaire européen, pourraient justifier que l'Union réfléchisse à l'opportunité et aux modalités selon lesquelles elle pourrait se doter, à plus ou moins long terme, d'un corpus de règles spécifiques sur ce sujet.

Afin d'avancer ensemble sur les moyens nécessaires à la protection de la profession, dans la perspective de la sauvegarde et de la promotion de l'État de droit, les ministres seront invités à répondre aux questions suivantes :

- 1) Considérez-vous, au regard de votre situation nationale, qu'un statut européen de l'avocat, garant d'un exercice indépendant de la profession, pourrait contribuer à garantir le respect de l'État de droit ?
- 2) Quelles sont les défis que rencontrent dans l'Union les avocats dans leur mission de défense de l'État de droit et comment l'Union pourrait-elle contribuer à y répondre ?
