Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Conseil relative à la création d'un Réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale»

(2001/C 139/03)

Le 6 novembre 2000, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 7 février 2001 (rapporteur: M. Retureau).

Au cours de sa 379e session plénière des 28 février et 1er mars 2001 (séance du 28 février), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 112 voix pour et 1 voix contre.

1. Principaux objectifs et moyens envisagés dans la construction d'un réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale

1.1. Cette proposition s'inscrit dans le développement continu de la coopération judiciaire civile et commerciale et de sa communautarisation. Elle se veut une nouvelle étape de la création d'un espace judiciaire européen au bénéfice tangible du citoyen de l'Union européenne.

1.2. Le Marché intérieur et la liberté de circulation impliquent notamment la possibilité de faire reconnaître et appliquer des droits, des moyens de preuve, d'engager des procédures, de régler des litiges et d'obtenir ou faire reconnaître des décisions judiciaires prises dans n'importe quel État membre, en matière civile et commerciale, à partir d'un des États membres, ceci pour des raisons de sécurité juridique dans les transactions financières, les contrats, les mouvements de personnes, de marchandises et de capitaux.

1.3. Une meilleure connaissance des systèmes juridiques et des procédures en vigueur dans chaque pays constitue donc un moyen, parmi d'autres, de faciliter le règlement de litiges transfrontaliers de nature civile ou commerciale [1].

1.4. La proposition soumise à l'examen pour avis du Comité envisage la construction d'un réseau qui se développerait et s'étofferait au fur et à mesure de l'identification des besoins et de la disponibilité des moyens, dont certains existent déjà tant au plan national qu'au niveau communautaire, ainsi que dans le cadre de conventions interétatiques. Grâce au Réseau d'information et de coordination proposé par la Commission, les moyens propres du Réseau et les autres moyens déjà existants seraient mieux coordonnés et mis en synergie pour apporter une valeur ajoutée au niveau communautaire, visant à permettre aux particuliers et aux entreprises d'exercer leurs droits en dépit des différences d'organisation, voire des incompatibilités entre les systèmes juridiques et administratifs en vigueur dans les États membres.

1.5. L'instrument proposé pour parvenir au double objectif d'améliorer la coopération judiciaire entre états et de simplifier l'accès à la justice et au droit pour les citoyen(ne)s et les entreprises confrontés à des litiges transfrontaliers consiste donc en un Réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale. Ce Réseau serait à la fois un instrument de coopération judiciaire et un instrument d'information à la disposition des administrations et du public, notamment par le biais d'Internet qui en constituerait un des instruments privilégiés.

1.6. L'article 65 TCE traite de cette coopération, impulsée également par le Conseil européen de Tampere, et l'article 61 point c) en constitue, selon la Commission, la base juridique. La forme retenue, celle de la décision, est justifiée par la nécessité d'une application cohérente par tous les États membres, sous réserve des protocoles aux TUE et TCE concernant d'une part l'Irlande et le Royaume-Uni et d'autre part le Danemark, ce qui comporte un risque éventuel d'atténuer singulièrement la portée de la décision envisagée; cependant ces pays sont partis à la Convention de La Haye, et la proposition de décision ne se substitue pas aux accords internationaux existants en matière de coopération judiciaire civile et commerciale.

1.7. La réalisation du double but d'un renforcement coordonné et homogène des mécanismes de coopération judiciaire dans toute l'Union d'une part et la mise à disposition du public des informations d'ordre pratique en cas de litiges transfrontaliers pour assister les personnes physiques et morales dans leurs démarches d'autre part ne doit pas, en effet, se faire au détriment des compétences propres des États membres ni s'interposer dans la mise en œuvre des accords internationaux existants et des mécanismes ad hoc d'application.

---

[1] Avis du Comité sur les «Actes judiciaires en matière civile ou commerciale» JO C 368 du 20.12.1999, p. 47. Avis du Comité sur la «Reconnaissance des décisions en matière civile et commerciale» JO C 117 du 26.4.2000, p. 6. Avis du Comité sur le «Droit de visite des enfants» JO C 14 du 16.1.2001 et Avis du Comité sur «L'obtention des preuves en matière civile et commerciale».

1.8. Cela apparaît à l'évidence plus facile à écrire qu'à réaliser, car l'objectif affirmé de coordination, de cohérence et de coopération communautaire affectera nécessairement les mécanismes particuliers couvrant des domaines spécifiques de la coopération judiciaire internationale en matière civile et commerciale. Il s'agit d'une logique d'intégration qui se mettra progressivement en œuvre, et qui, tout en respectant les mécanismes particuliers existants, tendra de fait à développer une approche intégrée pour l'ensemble du domaine de la coopération judiciaire civile et commerciale, en même temps qu'il permettra de développer une coopération dans les domaines non couverts par des actes communautaires ou des instruments internationaux. L'élément clé (point e) apparaît bien dans l'affirmation que «le Réseau a vocation à se constituer en élément important, voire essentiel, pour la réalisation de l'espace européen de justice dans le domaine civil et commercial. Le défi lancé par les traités nécessite en effet des instruments qui permettent le développement d'une approche globale et intégrée ...».

1.9. Le Réseau sera appuyé sur des «points de contact» dans les États membres, dont le nombre et la nature dépendront des structures administratives et juridiques de chaque état. Il se développera, notamment en mettant en oeuvre les technologies modernes de l'information et de la communication, sous forme d'un réseau interne électronique, et d'un site Internet propre sur le site de la Commission. Les moyens existants déjà seront mis en synergie et le site central les intégrera à son système d'information, notamment sous forme de liens.

1.10. Cependant, la proposition affirme qu'il ne s'agit pas de se substituer aux professions juridiques, mais seulement de lever les réticences à l'utilisation des recours existants, par méconnaissance des procédures et de leurs exigences, et crainte de faire valoir ses droits dans des situations transfrontalières.

1.11. La mise en place d'un tel Réseau implique une coopération très étroite entre la Commission et les États membres et des moyens matériels et humains appropriés.

1.12. Le Réseau est enfin envisagé comme un instrument flexible et ouvert aux évolutions. Il se développera avec la coopération judiciaire, et pourra en constituer un étalon de mesure.

1.12.1. Le Réseau est composé:

— de points de contact nationaux, désignés par les États membres;

— des autorités centrales, judiciaires ou autres autorités compétentes en matière de coopération judiciaire civile et commerciale en vertu des accords internationaux pertinents auxquels chaque état peut être éventuellement partie;

— des magistrats de liaison visés par l'action commune 96/277/JAI [1];

— de toute autre autorité judiciaire ou administrative dont l'appartenance au Réseau est jugée opportune par un État membre.

1.13. Des points de contact nationaux centraux (un par pays, désigné par les autorités nationales) assurent l'interface entre le niveau national et le niveau européen du Réseau, coordonné par la Commission. Une liste de tâches et d'initiatives, non limitative, est proposée, et le caractère pragmatique et pratique des activités est mis en évidence. En fonction de sa structure territoriale ou judiciaire, un pays pourra créer, en nombre limité, des points de contact additionnels. Les États membres communiquent tous les renseignements utiles sur les composantes nationales du Réseau, y compris la compétence linguistique, à la Commission.

1.13.1. Il est proposé qu'outre la (ou les) langue(s) nationale(s), les points de contact maîtrisent une autre langue officielle communautaire. Les fiches pratiques destinées aux «citoyens moyens» et établies par chaque pays seront traduites par les soins de la Commission dans toutes les langues officielles communautaires.

1.13.2. Les points de contact sont à la disposition des autorités compétentes, centrales, judiciaires ou magistrats de liaison; ils peuvent assurer l'«aiguillage» vers les autorités compétentes nationales d'une demande externe, ou suppléer à l'absence de mécanisme légal ou conventionnel dans les cas non couverts par des textes communautaires ou des conventions internationales.

1.14. Chaque pays désignera un nombre égal de représentants (quatre) pour les réunions périodiques du Réseau, qui traiteront, sur convocation de la Commission et au moins trois fois par an, de son fonctionnement et de son développement, des fiches pratiques à créer et des initiatives à mener. La Commission convoquera aussi une réunion annuelle plus large d'animateurs des points de contact et de représentants des institutions administratives et judiciaires, afin de procéder à des échanges d'expériences et d'idées et en vue de déterminer les meilleures pratiques.

1.15. Les contacts au sein du Réseau s'effectuent sans préjudice des contacts réguliers ou occasionnels déjà existants ou pouvant être établis entre autorités compétentes des différents pays, en vertu d'accords multilatéraux ou bilatéraux, et notamment de la coopération qui peut découler des diverses conventions de La Haye ou du Conseil de l'Europe. Au contraire une synergie se crée entre les points de contacts du Réseau et ces autorités, et le Réseau se mettra à leur disposition pour leur prêter éventuellement assistance.

---

[1] JO L 105 du 27.4.1996.

2. **Observations générales**

2.1. La proposition de décision du Conseil relative à un Réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale, contribuant à l'information des particuliers, des professionnels et des institutions et administrations sur le droit et les procédures applicables dans les États membres, peut constituer, si elle est réalisée dans un esprit de complémentarité et pour couvrir les domaines échappant aux mécanismes créés par les nombreuses conventions internationales existantes dans les matières civiles et commerciales, une aide utile et efficace en vue du règlement de litiges transfrontaliers. Elle constitue, aux yeux du Comité, un moyen essentiel de coopération effective et de cohérence juridique au sein du Marché unique, un appui aux membres des systèmes judiciaires et des professions juridiques, une aide aux particuliers et aux entreprises en cas de litiges transfrontaliers en matière civile et commerciale. Le Comité accueille donc favorablement et appuie quant au fond la proposition de décision soumise à son avis.

2.2. La flexibilité prévue dans la mise en place et l'adaptation ultérieure du réseau ainsi que la possibilité qui lui est laissée de se fixer progressivement de nouveaux objectifs et de se créer de nouveaux moyens, semble réaliste car elle permet de tenir compte progressivement de l'expérience accumulée. Cette conception n'est pas exempte de difficultés dans sa mise en pratique, notamment en raison du double objectif du Réseau (coopération judiciaire et information), mais la démarche peut s'avérer créatrice si l'avancement dans ces deux domaines s'effectue en leur permettant de s'informer et de s'enrichir réciproquement.

2.3. Le Comité estime que tout en assurant une cohérence d'ensemble à la coopération judiciaire civile et commerciale, le Réseau devrait essentiellement suppléer les secteurs non couverts par des dispositions communautaires ou conventionnelles, et assurer des missions d'information en direction du public, des professions juridiques et des associations et groupes représentant les partenaires sociaux ou les consommateurs, et d'échange d'expériences et d'entraide entre les professionnels du secteur judiciaire.

2.4. Le Comité estime que l'ensemble des propositions et des services envisagés paraissent complexes, et il demande que, par leur nature et leur forme, ces services soient en tout état de cause aisément compréhensibles et abordables pour les particuliers et les PME/PMI, public auquel ils devraient s'adresser en priorité; ils devraient en outre leur être aisément et gratuitement accessibles, sans préjudice de la mise à disposition éventuelle de moyens plus techniques et plus approfondis à l'usage des professionnels du conseil et du droit ainsi que des associations, notamment humanitaires et sociales, professionnelles, coopératives, syndicales, éventuellement concernées par certaines questions (sécurité de certains produits originaires d'un autre État membre, conflits en matière de contrats commerciaux ou conflits individuels ou collectifs de travail transfrontalier, indemnisation de dommages matériels ou corporels survenus à l'étranger, etc.) en vue de défendre leurs membres ou les intérêts qu'ils représentent, en cas de problèmes dépassant le cadre national.

2.4.1. Le Comité demande que les fiches d'information du site de la Commission comportent des liens dynamiques avec des bases de données pertinentes, communautaires ou nationales, permettant aux personnes ainsi qu'aux associations et aux professionnels qui le souhaiteraient d'approfondir leur information.

2.5. Le Comité croit nécessaire que tous les États membres de l'Union, actuellement et à l'avenir, devraient envisager d'en faire partie; dans l'immédiat, le Comité souhaite donc vivement que les pays ayant l'option du choix par Protocole (*opting in*) s'en saisissent positivement, car tous les systèmes juridiques devraient contribuer au Réseau si l'on veut qu'il soit pleinement utile et efficace.

2.6. Ce projet de décision pose encore au Comité certains problèmes:

— il n'aborde pas la question du coût d'accès aux bases de données;

— le réseau judiciaire et le système d'information du public constituent aux yeux du Comité un véritable service public communautaire de la justice, que le règlement devrait définir comme tel, avec les conséquences que cette notion implique, notamment en termes d'accessibilité, et de gratuité pour l'information de base;

— il ne se situe pas très clairement par rapport aux activités de conseil et de défense qui relèvent de la compétence des professions juridiques. Le développement du Réseau, l'insistance appuyée sur la promotion de formes alternatives de règlement des litiges, qui peuvent désengorger les juridictions civiles et commerciales, ne risqueraient-ils pas de conduire à des compromis sans réelle assistance juridique pour la partie la plus faible (particuliers, petites entreprises du secteur privé ou de l'économie sociale, ...), face à des groupes disposant de ressources (services juridiques, conseils, expérience), et qui verraient éventuellement leurs intérêts défendus et réglés a minima;

— il ne prévoit pas expressément un espace d'intervention et de participation dans le Réseau et son fonctionnement en ce qui concerne notamment la nature et la forme des informations à mettre à la disposition du public, aux associations et aux organisations, émanant des milieux professionnels et syndicaux et d'autres secteurs de la société civile organisée, comme les organisations humanitaires, de consommateurs, etc., qui jouent un rôle important d'information, de conseil et même d'intervention dans le domaine judiciaire, en représentation ou en défense de leurs membres. Les permanences des organisations, de même que les euro-guichets pour les consommateurs et les euro-info-centres pour les entreprises peuvent offrir autant de points d'accès à l'information pour le public, qui devraient être utilisés pleinement.

2.6.1. Le Comité est convaincu que les organisations de la société civile organisée ont un rôle important, pratique et concret, à jouer dans l'information juridique et dans certaines procédures, judiciaires ou extrajudiciaires, et estime que le projet devrait être complété de ce point de vue.

2.7. Le Comité note que le contenu du système d'information destiné au public, ainsi que le contenu des fiches pratiques vont exiger des efforts importants de la part des autorités nationales et des services de la Commission; il espère que cette haute ambition pourra être réalisée, progressivement mais dans des délais raisonnables, en utilisant certes toutes les possibilités existantes des réseaux d'information déjà actifs au niveau communautaire, mais sans se dissimuler qu'il faudra des moyens supplémentaires conséquents.

2.7.1. Au-delà du réseau d'information pour le public, le Comité estime que la meilleure et la plus large diffusion possible des informations demande qu'une véritable éducation à l'information et à l'utilisation des outils technologiques comme l'Internet soit dispensée dans les cadres scolaire et extrascolaire, car elle est indispensable à l'exercice de la citoyenneté et à la défense effective des intérêts individuels et collectifs des personnes.

3. **Observations particulières**

3.1. Le Comité tient à attirer l'attention sur les problèmes du financement du Réseau, non seulement de ses coûts de mise en place mais aussi de ses coûts de fonctionnement et d'entretien, et des moyens matériels importants dont il devra disposer, problèmes qui ne sont que peu abordés dans la proposition, mais qui vraisemblablement seront difficilement mis à disposition compte tenu de l'état des systèmes judiciaires, qui manquent le plus souvent du personnel et de moyens matériels et financiers adéquats au quotidien.

3.2. Le Comité est préoccupé par la question linguistique; il sera vraisemblablement indispensable pour les points de contact centraux de disposer de compétences linguistiques plus étendues que celles prévues (une langue communautaire non nationale), et il est difficile de ne penser en pratique qu'à une seule langue «véhiculaire», en raison de différences importantes entre systèmes et entre concepts juridiques, entre pratiques et organisation judiciaire.

3.3. En ce qui concerne la base juridique, le Comité prend note du fait que la Commission invoque l'article 61 c) TCE, mais souligne que l'article 61 renvoie à l'article 65, lequel ne prévoit pas expressément la création d'un Réseau judiciaire. En tout état de cause, la décision en ce domaine relève jusqu'au 1er mai 2004 de l'unanimité du Conseil.

3.4. En ce qui concerne le réseau d'information, le Comité tient à insister sur la nécessité d'assurer l'uniformité des procédures et des moyens techniques et des logiciels afin d'éviter le risque de se trouver devant une tour de Babel technologique qui pourrait faire obstacle à la communication. Il est donc essentiel de veiller à la compatibilité des technologies et des programmes qui seront mis en œuvre.

3.5. La primauté accordée à l'Internet dans l'information du public doit être relativisée par les taux de connexion encore relativement faibles des particuliers dans nombre de pays; pour bénéficier d'une information adaptée, les particuliers, les entreprises, devront passer par des intermédiaires, associatifs ou professionnels du conseil, ce dont la proposition devrait tenir compte. Cela s'impose d'autant plus qu'une information juridique brute n'est pas suffisante pour permettre à un particulier d'engager et conclure avec succès une procédure judiciaire dans un autre pays; les conseils en termes de stratégie, de tactique, le suivi des actions engagées, appellent l'intervention à ses côtés de conseillers qualifiés, bénévoles ou non, et d'une représentation dans son pays et le pays de déroulement de la procédure; des informations précises à ce sujet doivent être fournies au public, qui doit savoir vers quelles associations ou vers quels professionnels se diriger pour obtenir conseil et assistance.

3.6. Le Comité tient également à insister sur le besoin de sécurisation des communications entre les points de contact et les autorités judiciaires et administratives s'agissant de démarches concernant des personnes physiques ou morales; il convient de garantir le plus haut niveau possible de protection non seulement des données à caractère individuel des particuliers, mais aussi de la confidentialité des affaires commerciales, ceci sans préjudice du secret qui doit présider au déroulement des enquêtes et des démarches judiciaires entre États membres.

3.7. Quant au domaine de définition matérielle des champs civil et commercial, le Comité demande qu'il soit fait référence aux définitions de la Cour de justice, de manière expresse, dans la décision. Étant donné que les actions civiles décidées dans les affaires pénales ou fiscales ne sont pas exclues du champ d'application de la proposition législative, et compte tenu également de la possibilité que soient demandés des actes dont l'entité judiciaire compétente ne peut établir aisément la qualification juridique, il conviendrait d'ajouter, afin de préserver les droits des parties, une incise formulée littéralement comme suit: «l'entité requise qualifiera avec le plus de souplesse possible les actes dont le nature juridique ne peut être clairement rattachée au domaine civil ou au domaine commercial, mais qui présentent néanmoins des liens avec ceux-ci».

3.8. En ce qui concerne le champ d'application territorial de la proposition, le Comité rappelle ses positions antérieures sur la nature et la compétence des autorités nationales responsables dans chaque pays membre en matière de coopération judiciaire avec les autres pays membres, c'est-à-dire généralement le ministère national ou fédéral de la justice. Le ou les points de contacts nationaux devront expressément être désignés et légitimés par ces autorités nationales compétentes. Plus particulièrement, s'agissant des caractères spécifiques de certains territoires mentionnés dans l'article 299 du TCE et des responsabilités assumées par certains États membres à leur égard, ces derniers devront mettre en place des voies légales et administratives pertinentes.

Bruxelles, le 28 février 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur le «Règlement du Conseil relatif à la coopération entre les juridictions des États membres dans le domaine de l'obtention de preuves en matière civile et commerciale»

(2001/C 139/04)

Le 11 octobre 2000, le Conseil, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur le règlement susmentionné.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 7 février 2001 (rapporteur: M. Hernández Bataller).

Lors de sa 379e session plénière des 28 février et 1er mars 2001 (séance du 28 février), le Comité a adopté le présent avis par 117 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. **Introduction**

1.1. L'entraide judiciaire internationale vise à remédier aux inconvénients liés à l'impossibilité pour un État membre d'exercer, en cours de procédure, son pouvoir juridictionnel en dehors de son territoire, en vue de l'exécution de certains actes de procédure.

1.2. Afin de mener à bien la procédure menée dans le cadre du trafic juridique extérieur, toute une série d'actes procéduraux tels que la notification ou signification d'actes ou encore l'exécution d'actes d'instruction (assignations, mises en demeure, examen de preuves, ...) doivent se faire dans un autre État.

1.3. L'administration et la recevabilité des moyens de preuve obéissent traditionnellement à des règles de procédure, déterminées par la «*lex fori*», à savoir:

— quelles sont les règles générales applicables à l'obtention de moyens de preuve: existence ou non d'un *numerus clausus* et, dans l'affirmative, quels sont les moyens légalement admissibles?

— à quelles conditions peuvent être utilisés les documents qui ont été remis par les autorités étrangères?

1.4. Les problèmes posés par l'obtention de preuves à l'étranger sont essentiellement dus aux divergences entre les dispositions des différentes législations nationales en matière de preuve. Ces divergences concernent essentiellement trois aspects:

a) le rôle — plus ou moins important — du magistrat dans le processus d'obtention de preuves: dans certains États, c'est essentiellement le magistrat qui statue sur ce processus, tandis que dans d'autres, cette tâche est directement confiée aux parties;

b) le type de preuves — préconstituées ou à constituer — en fonction du moment où l'on procède à l'obtention des preuves: dans certains États, le processus d'obtention des preuves s'inscrit essentiellement dans le cadre d'une procédure déjà engagée, alors que dans d'autres, ce processus se déroule en grande partie avant le début proprement dit de la procédure et l'exposé précis des prétentions;