



DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE

COMPTE RENDU N° 107

Réunion du mercredi 15 décembre 2004 à 16 heures 15

Présidence de M. Pierre Lequiller, Président

SOMMAIRE

	Pages
I. Audition (<i>ouverte à la presse</i>) de M. Dominique Perben, Garde des Sceaux, ministre de la justice, sur l'espace européen de liberté et de justice et sur la révision constitutionnelle préalable à la ratification de la Constitution européenne.....	2
II. Examen d'un texte soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution	9
III. Nomination d'un rapporteur	10

I. Audition (*ouverte à la presse*) de M. Dominique Perben, Garde des Sceaux, ministre de la justice, sur l'espace européen de liberté et de justice et sur la révision constitutionnelle préalable à la ratification de la Constitution européenne

Le **Président Pierre Lequiller** a souligné le plaisir qu'avait la Délégation à accueillir M. Dominique Perben, Garde des Sceaux, ministre de la justice, à quelques semaines de la révision constitutionnelle préalable au référendum sur la Constitution européenne, afin d'aborder ce sujet ainsi que les perspectives de l'espace judiciaire européen. Il a rappelé que la Délégation a rendu récemment un rapport sur la mise en œuvre des protocoles sur le rôle des Parlements nationaux et sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité à l'Assemblée nationale.

M. Dominique Perben, Garde des Sceaux, ministre de la justice, a indiqué que la construction de *l'espace judiciaire européen* est le sujet qui arrive en tête, lorsqu'on interroge les citoyens français sur leurs attentes à l'égard de l'Europe. Dans ce domaine, des mesures importantes et concrètes ont été récemment adoptées, sur des sujets qui intéressent la vie quotidienne des citoyens :

– le douloureux dossier des enlèvements d'enfants de couples binationaux - qui a longtemps été un sujet difficile entre la France et l'Allemagne, jusqu'à la mise en place d'une commission parlementaire franco-allemande de médiation - a ainsi trouvé une solution, grâce à l'adoption du règlement du 27 novembre 2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale, qui entrera en vigueur le 1^{er} mars prochain. Le ministre a rappelé, sur cette question, l'importance de la convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, qui doit être respectée ;

– le recouvrement des créances incontestées des entreprises sera également facilité, grâce au règlement du 21 avril 2004 portant création d'un titre exécutoire européen ;

– la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen, par tous les Etats membres à l'exception de l'Italie, doit être soulignée. C'est un instrument très opérationnel et efficace, qui a permis à la France, à ce jour, de remettre à ses partenaires 184 personnes, dont 56 ressortissants français, et d'en recevoir 171 ;

– dans l'Union à vingt-cinq, des coopérations renforcées se mettent en place sur ces sujets. Une première équipe commune d'enquête a ainsi été créée avec l'Espagne, et la France construit avec l'Allemagne, l'Espagne et bientôt la Belgique, le précurseur d'un « casier judiciaire européen ». L'interconnexion de nos casiers permettra aux magistrats d'interroger les casiers de nos partenaires et d'échanger les informations qu'ils contiennent.

Le Garde des Sceaux a ensuite évoqué les perspectives de l'Europe judiciaire. La Constitution européenne permettra d'avancer dans ce domaine, grâce au passage à la majorité qualifiée. A l'unanimité, il était déjà difficile de progresser sur ces sujets à quinze ; à vingt-cinq, cette règle conduirait à la paralysie. La Constitution apporte également des garanties plus fortes, grâce au contrôle renforcé de la Cour de justice et à l'intégration de la Charte des droits fondamentaux. Le programme pluriannuel de La Haye, qui prend la relève de celui adopté à Tampere en 1999, comporte des mesures intéressantes. L'évaluation de la qualité des

systèmes judiciaires et le suivi des mesures adoptées, en particulier, sont des points sur lesquels la France a insisté. Nous avons également mis l'accent sur le renforcement des aspects opérationnels et de la confiance mutuelle, qui est le fondement du principe de reconnaissance mutuelle. Cette confiance devrait être accrue grâce à l'émergence d'une culture judiciaire européenne, favorisée par des mesures telles qu'un « *Erasmus* pour les juges ».

Le Garde des Sceaux a ensuite apporté des précisions sur *la révision constitutionnelle préalable à la ratification du Traité constitutionnel européen*. L'avant-projet de loi constitutionnelle comporte trois articles qui prévoient :

– l'insertion d'une clause générale de transfert de compétences, le choix ayant été fait de ne pas énumérer les différentes compétences transférées ou susceptibles de l'être ;

– l'intégration d'une base juridique constitutionnelle sur le renforcement du rôle des parlements nationaux dans la construction européenne : droit à l'information, droit d'adresser des avis motivés aux institutions européennes sur le respect du principe de subsidiarité, droit de saisir la Cour de justice de l'Union européenne, droit d'opposition dans le cadre de la procédure de révision simplifiée du Traité constitutionnel européen ;

– l'ajout d'une disposition, sans lien direct avec la ratification de la Constitution européenne, visant à soumettre obligatoirement à référendum les futurs élargissements de l'Union aux pays n'ayant pas encore ouvert de négociations d'adhésion.

S'agissant du calendrier, le ministre a indiqué que l'avant-projet de loi constitutionnelle était actuellement en cours d'examen au Conseil d'Etat et pourrait être présenté lors du premier Conseil des ministres du mois de janvier. Son inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale est fixée au 25 janvier 2004 et la réunion du Congrès pourrait intervenir en mars ou avril prochain.

A l'issue de l'exposé du ministre, un débat s'est engagé.

Mme Elisabeth Guigou est intervenue sur la révision constitutionnelle préalable à l'approbation par référendum du Traité constitutionnel. Elle a rappelé la double responsabilité du ministre au regard de cette révision constitutionnelle, d'une part comme Garde des sceaux mais aussi en tant que ministre de la justice au vu des avancées importantes que comporte le Traité constitutionnel dans ce secteur: coopération civile et pénale, compétences d'Europol et d'Eurojust, perspective de la création d'un parquet européen, droit de la famille... Jusqu'à présent, malgré l'absence de base juridique et la contrainte du vote à l'unanimité, l'existence d'une réelle volonté politique a tout de même permis à l'Europe de la justice de progresser, principalement sur la base de la feuille de route fixée en 1999 par le Conseil européen de Tampere. Quel que soit le cadre juridique, la volonté politique est donc essentielle pour faire avancer les choses. Elle a alors interrogé le ministre sur les initiatives qu'il comptait prendre, au nom de la France, dans le domaine de la justice européenne.

Elle s'est ensuite inquiétée du projet d'évolution du service des affaires européennes et internationales (SAEI) du ministère de la justice, créé en 1991 par M. Henri Nallet, alors Garde des Sceaux. L'existence du SAEI permet d'identifier des interlocuteurs sur les questions européennes, facilite la coordination et évite une dispersion au sein des différentes directions générales pour que la Chancellerie puisse peser de tout son poids dans le cadre des négociations interministérielles préalables à la définition des positions françaises

au Conseil de l'Union. Elle a demandé au ministre s'il était effectivement envisagé de retirer au SAEI la négociation des textes européens pour en transférer les prérogatives à chacune des directions générales compétentes.

M. Christian Philip est intervenu sur Eurojust et a interrogé le ministre sur la valeur ajoutée de cet instrument, son utilisation par les magistrats et ses perspectives d'évolution. Il a ensuite évoqué le dossier de la lutte contre le terrorisme qui devrait être abordé dans les conclusions du prochain Conseil européen. Alors que l'Union européenne s'est fortement mobilisée au lendemain des attentats de Madrid, il a demandé des précisions sur les résultats obtenus, les obstacles qui persistent et les priorités futures. Il a enfin interrogé le ministre sur la position de la France relative aux textes en cours de négociation à Bruxelles sur l'échange de données.

M. Jacques Floch a observé que les citoyens paraissent en effet avoir une vision plus claire, plus avancée et plus concrète de l'Europe que beaucoup de chancelleries et de gouvernements nationaux. A la Convention sur l'avenir de l'Europe, les réticences des différents Etats membres étaient patentes dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Chacun souhaitait conserver pour sa part le système national, les Britanniques proposant tout au plus de faire adopter le leur par les autres Européens. Aussi tous les efforts consentis à la Convention n'ont-ils permis que quelques avancées. Dans le Traité constitutionnel, les paragraphes qui concernent la justice semblent imposants de prime abord, mais l'on découvre vite sous la paille des mots l'ampleur du chemin qui reste à parcourir.

Dans ces circonstances, la France peut cependant faire progresser la situation au moins à l'échelle nationale. Les décisions-cadre non transposées et les conventions non approuvées restent trop nombreuses dans le domaine judiciaire. Ainsi, la Convention d'entraide judiciaire du 29 mai 2000, dont l'autorisation d'approbation a été adoptée par l'Assemblée nationale, n'est pas encore inscrite à l'ordre du jour du Sénat ; tous les protocoles sur Europol ne sont pas approuvés ; la circulaire d'application de la loi Perben II se fait attendre pour ce qui concerne les rapports avec Eurojust. Alors que le service des affaires européennes et internationales du ministère de la justice paraît avoir devant lui un avenir incertain, il faut rappeler que tous les ministères devraient pourtant disposer d'un instrument de ce genre pour mettre en œuvre l'ambition politique de la France au sein de l'Union européenne.

A ces questions, **le ministre** a apporté les éléments de réponse suivants :

– les autorités françaises auront comme priorité dans les prochains mois de faire avancer dans les instances européennes l'idée d'un système d'évaluation et de suivi pour les décisions déjà adoptées dans le domaine de la justice. Ce dispositif nécessaire devrait permettre d'apprécier dans quelle mesure ces décisions sont réellement transposées chez nos partenaires européens ;

– des progrès sont à réaliser dans le domaine du terrorisme et de la grande criminalité, la France ayant au demeurant déjà mis en place des instruments pour se conformer aux exigences nées de la participation à Europol ; dans ce secteur, la France, l'Irlande, le Royaume-Uni et la Suède ont présenté une initiative sur la rétention des données de trafic de télécommunications, afin de faciliter les enquêtes ;

– un travail d'explication doit être entrepris auprès de nos partenaires au sujet de la proposition de directive « services » qui, même si elle n'entre pas à proprement parler dans

le domaine de la justice et des affaires intérieures, y touche cependant de très près puisqu'elle affecterait les conditions d'exercice de professions juridiques réglementées comme celles de notaire, d'huissier ou d'avocat au Conseil. Les points de vue sont très partagés à travers l'Union européenne, au sein même des gouvernements, mais aucune minorité de blocage ne s'est encore dégagée au Conseil « Ecofin » pour défendre ces professions, ce qui nourrit l'inquiétude de leurs représentants en France. Bien que cet aspect de la question n'ait qu'une importance relative dans la négociation globale sur la directive, il faut prendre en compte que le texte pourrait mettre en cause, s'il n'était pas modifié, des notions aussi essentielles que l'acte authentique, le travail notarial et même la sécurité des transactions immobilières valablement assurée jusqu'à aujourd'hui ;

– au sein du ministère de la justice, le service des affaires européennes et internationales ne sera pas supprimé ; il est seulement question de modifier ses attributions. Le droit qui s'impose en France vient de plus en plus souvent de Bruxelles, de sorte que les équipes de spécialistes du ministère doivent pouvoir suivre tant la fabrication interne que la formation externe des règles juridiques. Parce qu'elles sont les mieux informées, elles doivent pouvoir définir les positions techniques à défendre au COREPER. Le service des affaires européennes et internationales rénové coordonnerait ainsi les positions définies par les deux directions générales législatives, ce qui supprimerait les va-et-vient trop nombreux aujourd'hui, voire une redondance pure et simple des tâches ;

– cette réforme va de pair avec la création d'un secrétariat général au ministère de la justice, où les différentes directions se juxtaposent sans l'unité nécessaire ; le cabinet du ministre est accaparé quotidiennement par des tâches qui pourront être coordonnées à l'avenir par un secrétariat général, qui jouera aussi son rôle pour définir les positions techniques à défendre au niveau européen ;

– la circulaire sur Eurojust est en cours de rédaction et sera bientôt publiée ; Eurojust pourrait être l'embryon d'un parquet collégial européen si les représentants envoyés par les Etats membres ont à l'intérieur de leur système national une expérience, un poids et un rang assez élevés ; la France a, quant à elle, fait le choix d'envoyer un ancien procureur général, aujourd'hui avocat général près la Cour de Cassation, qui participe régulièrement aux réunions nationales des procureurs généraux ; il faut espérer que tous les Etats membres vont peu à peu suivre une politique comparable pour uniformiser le niveau de la représentation au sein d'Eurojust et lui donner ainsi les moyens d'exercer toute son influence dans les Etats membres ;

– en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, on peut considérer qu'on dispose des outils juridiques nécessaires et qu'il faut désormais les mettre en œuvre. En la matière, l'essentiel est la confiance réciproque, tant au niveau de la coopération judiciaire qu'au niveau de la coopération policière, qui ne peut être acquise que par une pratique progressive comme l'illustre la coopération franco-espagnole dans la lutte contre l'organisation ETA ;

– il faut reconnaître que le multilatéralisme comporte quelques limites. Ainsi, dans le domaine du renseignement, certains Etats membres ne disposent pas réellement de services spécialisés et on doit dès lors recourir nécessairement à des coopérations renforcées.

M. Jacques Myard a observé que le domaine judiciaire était particulièrement sensible dans la mesure où il touche aux conceptions mêmes de la vie en commun. Il y a eu ces dernières années quelques avancées, mais il importe de se méfier des automatismes qui peuvent conduire à prendre le politique en défaut et perturber les relations diplomatiques,

même si ce cas de figure ne peut être qu'exceptionnel. A cet égard, il aurait été souhaitable de prévoir une clause de sauvegarde pour la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen.

La confiance entre les différents services, à la fois nationaux et européens, est effectivement indispensable et cela risque de soulever quelques difficultés avec certains nouveaux pays adhérents ou avec de futurs Etats membres.

S'agissant de l'organisation administrative du ministère, ce serait une erreur de créer un service s'occupant exclusivement des affaires européennes car il existe bien d'autres sources de coopération multilatérale, qui ont d'ailleurs permis des avancées beaucoup plus notables qu'au niveau communautaire.

Enfin, on peut se demander si la révision de la Constitution ne devrait pas être retardée afin d'attendre les résultats du référendum sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe.

M. Jérôme Lambert s'est étonné que le ministre n'ait pas cité au cours de son intervention l'activité de M. Gijs de Vries, coordinateur de la lutte contre le terrorisme au sein de l'Union européenne, et a donc souhaité obtenir des précisions sur le rôle et l'utilité de cette structure.

Par ailleurs, il souhaiterait savoir si l'avant-projet de loi constitutionnelle comporte une disposition évitant de rendre obligatoire un référendum pour l'adhésion de la Bulgarie, la Roumanie et la Croatie.

M. Jean-Marie Sermier s'est réjoui des avancées récentes du système judiciaire européen, qui permettent à nos concitoyens de percevoir le caractère concret de la construction communautaire. Toutefois, la situation de la Suisse pose problème au regard de la lutte contre la grande criminalité. Il serait opportun de progresser grâce à des accords bilatéraux, notamment dans les matières financières.

En réponse aux différents intervenants, **le ministre** a indiqué que :

– l'organisation du ministère de la justice doit demeurer une simple question d'efficacité administrative et ne pas être portée au niveau politique. Les réflexions en cours visent seulement à assurer une meilleure cohérence dans l'établissement et le suivi des positions françaises. En tout état de cause, il ne serait pas opportun de distinguer les questions européennes des autres questions multilatérales car elles mettent en jeu des mécanismes similaires ;

– l'avant-projet de loi de révision constitutionnelle ne prévoit pas l'organisation d'un référendum pour l'adhésion de la Bulgarie, la Roumanie et la Croatie et l'une de ses dispositions précise que les dispositions consécutives à l'adoption de la Constitution européenne ne seront applicables qu'à compter de l'entrée en vigueur du traité établissant une Constitution pour l'Europe ;

– la structure de coordination communautaire de la lutte contre le terrorisme, animée par M. Gijs de Vries, est utile et permet la mobilisation de tous les Etats membres ;

– plusieurs accords ont déjà été signés avec la Suisse, dont l'un très récent vise à faciliter l'application des mécanismes du système Schengen. On peut d'ailleurs préciser que la coopération judiciaire avec ce pays fonctionne de façon convenable ;

– la loi du 9 mars 2004 dite « loi Perben II » a introduit une nouvelle disposition permettant aux juges français de transmettre et recevoir directement des informations avec leurs collègues étrangers sans passer par la voie diplomatique, ce qui permet d'accélérer notablement les procédures.

Le **Président Pierre Lequiller** a confirmé que M. Gijs de Vries avait été auditionné par la Délégation, devant laquelle il avait décrit son rôle de coordination et d'amélioration des relations entre les structures nationales de lutte contre le terrorisme.

M. Edouard Landrain a rappelé que les naufrages de l'*Erika* et du *Prestige* avaient souligné le manque de coordination des Etats européens en matière de droit maritime et de lutte contre la pollution. Après avoir remarqué que la France est exemplaire dans la répression des coupables, M. Edouard Landrain a interrogé le ministre sur les avancées dans le cadre de l'Union européenne et sur les perspectives de parvenir à une coordination acceptable par tous les Etats membres.

M. François Guillaume a interrogé le ministre sur l'état de l'harmonisation européenne du droit commercial et notamment des pratiques et des procédures.

M. Didier Quentin a interrogé le ministre sur le bilan de la lutte contre la délinquance maritime, cinq ans après le naufrage de l'*Erika* et tandis que la France s'est récemment dotée d'une législation plus répressive. Il a également interrogé le ministre sur la transmission de l'information entre les juges au plan européen et sur le projet « d'*Erasmus* des juges » déjà évoqué comme moyen de renforcer la connaissance et la confiance mutuelles.

Le ministre a apporté les éléments de réponse suivants :

– en droit français, la lutte contre la pollution maritime a connu des progrès importants. Le dispositif est efficace car, depuis six mois, des condamnations ont été prononcées et le niveau des amendes est dissuasif. Il convient maintenant de progresser au niveau européen. Du fait de la règle de l'unanimité, trois Etats – la Grèce, Malte et Chypre – bloquent une partie de la décision-cadre. Les négociations s'orientent vers un accord acceptable par tous, excluant les peines d'emprisonnement mais prévoyant des amendes sévères ;

– en règle générale, l'organisation juridique et judiciaire reflète les cultures nationales. C'est pourquoi les Gouvernements ont plus souvent souhaité obtenir des reconnaissances mutuelles des systèmes que leur harmonisation, qui n'est pas forcément nécessaire. Le droit commercial est le domaine qui connaît les plus grandes avancées en matière d'harmonisation car il est lié aux impératifs du marché. Ces progrès concernent par exemple le droit des sociétés et le contrôle des comptes, qui devraient prochainement faire l'objet d'une directive ;

– « l'*Erasmus* des juges » est encore un projet mais il suscite l'intérêt des différents ministres de la justice de l'Union. Il est en effet nécessaire d'ouvrir les formations des magistrats vers l'extérieur. De plus en plus souvent, ces derniers ont à traiter de dossiers ayant une dimension internationale. Les relations avec les magistrats étrangers et la connaissance des différents systèmes posent des difficultés et nécessitent une formation spécifique. Il est donc envisagé de rapprocher les organes nationaux de formation des Etats membres de l'Union. En France, il est proposé d'introduire de façon déterminée la pratique des langues étrangères par l'organisation systématique de stages. Le ministre a indiqué qu'il

avait eu à ce sujet un entretien avec le directeur de l'Ecole nationale de la magistrature et le Président de la Cour de cassation.

II. Examen d'un texte soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution

Point A

➤ *Pêche*

Sur le rapport du **Président Pierre Lequiller**, la Délégation a *approuvé* la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2340/2002 et le règlement (CE) n° 2347/2002, en ce qui concerne les possibilités de pêche des espèces d'eau profonde pour les Etats membres ayant adhéré à l'Union en 2004, qui vise à déterminer les possibilités de pêche pour les nouveaux Etats membres, dans le cadre des quotas établis pour un certain nombre d'espèces d'eau profonde dans l'Atlantique du Nord-Est (document **E 2749**).

III. Nomination d'un rapporteur

La Délégation a désigné le **Président Pierre Lequiller** comme rapporteur d'information sur la révision constitutionnelle préalable à la ratification du Traité constitutionnel européen.