

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

Mercredi 4 juin 2008  
11 h 45

## Délégation pour l'Union européenne

**Compte rendu n° 49**

Audition de M<sup>me</sup> Rachida Dati, Garde des Sceaux, ministre de la justice, sur la politique de l'Union en matière de coopération judiciaire et la présidence française de l'Union  
*(ouverte à la presse)*

**Présidence de  
M. Pierre Lequiller**  
*Président*





## **Audition de M<sup>me</sup> Rachida Dati, Garde des Sceaux, ministre de la justice, sur la politique de l'Union en matière de coopération judiciaire et la présidence française de l'Union (*ouverte à la presse*)**

Le **Président Pierre Lequiller** a souhaité la bienvenue à M<sup>me</sup> Rachida Dati, Garde des Sceaux, ministre de la justice, et a souligné le plaisir de la Délégation à l'accueillir à la veille de la présidence française de l'Union européenne. Le traité de Lisbonne comporte de très nombreuses avancées en matière de justice. Il a souhaité savoir quels sont les dossiers que la présidence française a l'intention de porter. Il s'est en particulier interrogé sur le rôle d'Eurojust et la place du réseau judiciaire européen, sur l'idée d'une formation judiciaire au niveau européen et, en matière civile, sur l'avancée du texte relatif aux obligations alimentaires. Il a rappelé que la Délégation est très soucieuse de la visibilité de l'Union auprès des citoyens, notamment s'agissant des avancées de l'espace judiciaire européen. Enfin, le paquet « énergie climat » étant une priorité de la présidence française, comment la justice envisage-t-elle de participer à la protection de l'environnement ?

**La ministre** a remercié la Délégation de lui donner l'occasion de présenter les priorités de la présidence française dans le domaine de la justice. Très prochainement, le relais sera passé à la France pour poursuivre les travaux déjà engagés et en initier de nouveaux. Avec la signature du traité de Lisbonne et sa ratification, la France est de retour en Europe. Il est dorénavant nécessaire de démontrer à nos partenaires qu'elle est porteuse de projets et que le traité comporte de vraies avancées. Il convient également de ne pas oublier que le « non » au référendum est récent et que les Français ne sont pas totalement en confiance vis-à-vis de l'Europe. Il s'agira donc de prouver que l'Europe est une chance pour tous les citoyens et qu'elle répond à leurs attentes.

En matière de justice, il est nécessaire d'être à la fois concret et technique, ce qui peut se révéler difficile. Par ailleurs, cette matière est traitée à l'unanimité au Conseil, ce qui rend les négociations complexes. L'espace judiciaire européen a été développé à l'origine par Valéry Giscard d'Estaing en 1977. Depuis, de nombreuses avancées ont eu lieu, telles que la création de l'espace Schengen, la mise en place des magistrats de liaison ou encore le mandat d'arrêt européen qui est opérationnel depuis 2004. Ce dernier outil est très efficace et tous les Etats en font un très bon usage.

La ministre a indiqué avoir créé un groupe du futur avec les ministres de la justice allemand, portugais, suédois, slovène et tchèque, afin de donner une orientation politique et un sens à la justice au niveau européen. Ses propositions serviront de base à la définition des grandes orientations pour l'après 2009 (2009 étant l'année de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et celle de l'achèvement du programme de La Haye qui couvre la période 2004-2009). Le traité de Lisbonne fait passer une matière traitée actuellement à l'unanimité à la majorité qualifiée, avec toutefois une exception pour le droit de la famille, ce dernier relevant encore de l'unanimité mais avec la possibilité de mettre en œuvre des coopérations renforcées. Il convient de souligner que la coopération renforcée est un excellent outil pour avancer, dès lors que certains pays ne sont pas encore prêts pour une politique commune, tout en respectant les spécificités de certains Etats membres. S'il est souvent considéré comme un échec de la volonté de l'Union, la ministre estime qu'il a des aspects très positifs.

La présidence française agira dans trois directions : la sécurité des Européens, la vie quotidienne des citoyens et des entreprises ainsi que la formation des magistrats.

*En ce qui concerne la sécurité des Européens*, Eurojust est le pilier de la coopération pénale et permet, avec ses 27 magistrats, de suivre les procédures très lourdes. La France, avec 13 autres Etats membres, souhaite lui donner des pouvoirs autonomes et permettre à cette agence de prendre des initiatives. Puisque le mandat d'arrêt européen existe, il est nécessaire qu'Eurojust puisse disposer d'un pouvoir approprié. Idéalement, Eurojust devrait devenir un Parquet européen. A l'heure actuelle, la Grande-Bretagne y est opposée car elle craint une immixtion dans une compétence régalienne. Une proposition pour le renforcement d'Eurojust a été déposée et un accord politique partiel devrait pouvoir être atteint prochainement. Le texte vise à accroître la remontée de l'information des juridictions vers Eurojust, donner plus de pouvoir aux membres nationaux qui pourraient par exemple ordonner des livraisons surveillées ou participer à des équipes communes d'enquête, afin de lutter efficacement contre le blanchiment d'argent et le trafic de drogue et, enfin, créer une cellule d'urgence de coordination.

Par ailleurs, la ministre a rappelé avoir proposé que le dispositif « alerte enlèvement » soit étendu. En effet, que se serait-il passé si le petit Enis enlevé à Roubaix en août dernier avait été emmené en Belgique où le dispositif n'est pas mis en place ? Le 12 juin prochain, un exercice commun avec la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas sera organisé, ce qui constitue une première. Le Portugal et l'Espagne y seront associés comme observateurs. La République tchèque, la Suède et l'Allemagne assisteront à la réunion de conclusion. Les résultats de cet exercice seront transmis à l'ensemble des ministres de la justice lors du Conseil JAI informel de Cannes.

Enfin, les travaux en matière d'interconnexion des casiers judiciaires seront poursuivis. Douze pays ont rejoint le projet pilote initié par la France et l'Allemagne et six Etats sont effectivement connectés aujourd'hui. Cet instrument permet de déjouer des réseaux de criminalité organisée. Il est très encadré car on ne peut demander une information que sur un fait précis. La Commission va présenter prochainement un projet de décision cadre pour fonder juridiquement cette initiative et établir des tables de concordance entre les infractions. Ce dernier élément est très important pour relever les états de récidive. Certaines infractions n'existant pas dans tous les pays, connaître les concordances permet d'élaborer des textes plus efficaces et d'avoir une harmonisation des qualifications pénales qui ne soit pas *a minima*.

*S'agissant de la vie quotidienne des citoyens et des entreprises*, il est nécessaire de démontrer que l'Europe peut aussi simplifier les choses et être mieux comprise par les citoyens. La coopération judiciaire ne recouvre pas que le domaine pénal et touche également à de très nombreux aspects de la vie des Européens. Tel est l'enjeu de deux textes importants dans le domaine du droit de la famille : le projet de règlement sur la loi applicable en matière de divorce (Rome III) et le projet sur les obligations alimentaires pour permettre le recouvrement transfrontalier des pensions alimentaires. La règle de l'unanimité continuera à s'appliquer, le droit de la famille étant une matière très sensible. Ainsi, la Suède bloque les négociations sur le divorce car elle ne souhaite pas voir appliquée une loi étrangère en cette matière devant ses juridictions. Il semble nécessaire de s'orienter vers une coopération renforcée ce qui, il convient de le répéter, ne doit pas être considéré comme un échec mais comme une chance de démontrer que le règlement sera bien protecteur des droits des citoyens.

D'autres mesures vont pouvoir simplifier le quotidien, telles que la reconnaissance des mesures de protection à l'égard des adultes vulnérables. Avec le vieillissement des populations européennes et l'augmentation des déplacements d'un Etat à l'autre, la mise en œuvre d'une protection transfrontalière devient un enjeu de société. A l'heure actuelle, il n'existe pas de mécanisme de coopération et de suivi.

Enfin, la mise en place de la société privée européenne est également un enjeu de premier ordre. Les entreprises pourront ainsi agir, se rapprocher et fusionner sans avoir à changer de statuts entre partenaires de nationalités différentes. La ministre a indiqué avoir discuté sur ce sujet avec le commissaire Mac Greevy, responsable du marché intérieur, qui est totalement favorable à cette initiative.

Enfin, *en matière de formation des magistrats*, la présidence française prévoit trois actions : faire voter une résolution sur les perspectives d'une formation européenne commune au sein de l'Union pour les professions judiciaires au sens large (magistrats, avocats, notaires etc) ; organiser une manifestation à l'Ecole nationale de la magistrature pour mettre en valeur le réseau européen de formation judiciaire qui est peu connu et semble abstrait ; lancer dès septembre un cycle de formation impliquant plusieurs écoles de l'Union en matière de prise en charge des mineurs, de médiation, d'accès au droit, d'aménagement des peines, *etc.* La réforme de l'Ecole nationale de la magistrature s'imposait dans ce contexte. En effet, les langues étrangères n'y étaient pas suffisamment enseignées et la connaissance des régimes européens n'était pas satisfaisante. Les échanges permettent de se familiariser avec les pratiques étrangères et ainsi de ne plus avoir de résistance de principe face à la mise en œuvre d'une décision prise par une autorité judiciaire étrangère. Le Parlement européen a été associé à cette réflexion et le président de la commission LIBE, M. Gérard Deprez, a indiqué que ce projet rejoint ses objectifs. Tel est également le cas du chantier de la justice électronique (E-Justice) sur lequel un rapport d'initiative devrait être déposé par la commission JURI. La numérisation, la dématérialisation et le développement des visioconférences constituent un enjeu majeur dans l'évolution de la justice et permettront de réduire certains frais.

Les priorités de la présidence française sont donc bien concrètes et répondent à des attentes très précises.

**M. André Schneider** a relevé la clarté de la déclaration de la ministre et approuvé ses propos quant à la nécessité de redonner confiance aux Français en leur justice.

Il a ensuite considéré que les problèmes de justice de proximité sont très différents dans les régions frontalières, en évoquant l'exemple de la présence de 350 prostituées à Strasbourg surveillées depuis les hôtels de Kehl par des proxénètes. Dans ce cas, les polices françaises et allemandes sont, bien entendu, en contact mais se heurtent aux formes différentes du proxénétisme en France et en Allemagne et donc aux différences de règlements applicables. Il a demandé comment convaincre les Européens de la nécessité d'appliquer un droit comparable.

**M. Guy Geoffroy** a insisté sur Eurojust et sur ses futurs développements, notamment l'institution d'un parquet européen.

La création encore récente d'Eurojust a été très positive et, en 2007, 1 000 affaires lui sont remontées, soit une augmentation de 50 %, ce qui est satisfaisant, même s'il faut faire mieux.

Soulignant que les poursuites au niveau européen ne concernent que les affaires de criminalité affectant l'Union, il a insisté sur le fait qu'il fallait aller au-delà de la défense des intérêts de l'Union. Ainsi cette forme de criminalité porte sur 1 milliard d'euros alors que la criminalité transfrontière est de l'ordre de 20 milliards d'euros sans compter ses conséquences financières et humaines.

La présidence française de l'Union européenne pourra être l'occasion de franchir des étapes supplémentaires dans ce domaine et il faut sortir de l'ambiguïté de la défense des intérêts de l'Union pour lutter contre la criminalité en soi, ce qui nécessitera d'éclaircir les relations avec l'Allemagne.

Eurojust doit être un outil pour développer la cohérence de la politique judiciaire européenne. Il faut convaincre les pays réticents que cela n'aboutit pas à empiéter sur leur identité judiciaire mais que cela est conforme à l'intérêt de tous les pays et de tous les citoyens européens.

**M<sup>me</sup> Rachida Dati** a observé que la prostitution avait diminué à Strasbourg du fait de l'application des nouvelles mesures de lutte contre la traite des êtres humains. La justice a également rencontré des succès entre la France et l'Espagne, notamment en matière de lutte contre l'ETA et des actions similaires sont en cours sur des affaires de drogue. Cela met en évidence le grand intérêt de ces instruments de coopération que sont les équipes communes d'enquêtes dont l'efficacité tient au fait très important qu'il y a une enquête commune et un jugement unique.

Eurojust est encore récent puisque sa création remonte à 2002 et il compte 27 magistrats. Beaucoup d'avancées lui sont dues mais il faut cependant aller plus loin. Il y a des réticences, telles celles de M. Jack Straw qui ne veut pas de parquet européen et de ceux qui ne souhaitent pas qu'on aboutisse à une politique pénale commune. Quatorze Etats ont rejoint les propositions françaises en matière de remontée d'informations et d'augmentation de son pouvoir de lutte contre la criminalité organisée.

La protection de l'environnement est plutôt de la responsabilité de M. Jean-Louis Borloo, mais une attention particulière sera portée sur les aspects de la directive européenne concernant la pollution maritime.

L'Europe doit avoir un sens pour les Français comme le montre l'efficacité de l'alerte-enlèvement.

**M. Christophe Caresche** a considéré qu'une « politique des petits pas » pouvait permettre d'avancer sur des sujets en cours depuis longtemps. Mais il y a des résistances car les systèmes judiciaires différents correspondent à des identités nationales différentes.

Il a donné raison à la ministre d'insister sur l'idée des coopérations renforcées, notamment en matière judiciaire, afin de pouvoir dépasser les blocages et lui a demandé quels étaient ses projets dans ces domaines, spécialement en matière de droit de la famille.

**Le Président Pierre Lequiller** a rappelé que le principe des coopérations renforcées se trouvait dans le Traité de Lisbonne. Il a estimé qu'il fallait, devant les réticences d'un certain nombre de pays, qui se sont d'ailleurs exprimées au cours des rencontres avec une quinzaine de délégations européennes, créer une avant-garde motrice.

**M. Daniel Garrigue** a considéré que la situation idéale serait d'uniformiser à l'échelle européenne les équipes communes d'enquêtes. Après avoir souligné qu'il y avait beaucoup de progrès aujourd'hui en matière de coopération bilatérale, il a demandé si d'autres avancées pouvaient encore être accomplies dans ce domaine, craignant néanmoins que le Traité de Lisbonne ne crée des blocages en la matière.

En réponse, **la ministre** a apporté les précisions suivantes :

- la lenteur du processus de décision au niveau communautaire peut inciter au découragement et donner l'impression qu'il existe un fossé entre l'ambition initiale qui est au cœur des projets et le résultat final qui peut apparaître incohérent au regard de cette dernière, ce qui est de nature à susciter le désintérêt des citoyens, lesquels sont alors amenés à s'interroger sur la vision politique de l'Union. L'exemple d'Eurojust montre que le volontarisme est nécessaire pour convaincre certains autres Etats. Il en a été de même du droit de la famille. En ce qui concerne la décision-cadre contre la xénophobie et le racisme, sept ans de négociations ont été nécessaires pour la faire aboutir ;

- le traité de Lisbonne facilitera la prise des décisions en matière de justice grâce au passage à la majorité qualifiée et à la possibilité de multiplier les coopérations renforcées. Ce dernier mécanisme, à la différence d'une opinion généralement répandue, n'est pas l'expression d'un échec, mais constitue un instrument qui permet de soutenir et de faire avancer des projets, comme le montre l'exemple de l'alerte enlèvement. Il importe de permettre à l'ensemble des citoyens de l'Union européenne de disposer des garanties minimales de procédure, en particulier dans le domaine pénal. L'un des principaux obstacles à la réalisation de cet objectif tient à ce que les ministres de la justice ne disposent pas des mêmes pouvoirs et ont un statut à géométrie variable puisque, par exemple, en Allemagne, la justice relève principalement de la compétence des Länder et non exclusivement du ministre fédéral de la Justice.

**M<sup>me</sup> Annick Girardin** a souhaité savoir – compte tenu des critiques émises par la Garde des Sceaux à l'encontre des insuffisances de la formation dispensée par l'Ecole nationale de la magistrature – comment l'Europe pourrait parvenir à instaurer une culture commune aux magistrats.

**La ministre**, rappelant que les juges européens ne sont pas soumis au même statut et exercent leurs fonctions dans des organisations judiciaires très différentes les unes des autres, a déclaré que son souhait était que l'Union européenne mette en place un tronc commun à toutes les carrières judiciaires. Un tel projet sera de nature à améliorer notamment la compréhension par les juges d'un Etat des processus d'élaboration des décisions de justice rendues dans d'autres Etats et à en accélérer l'exécution, en matière de divorce ou encore en ce qui concerne la sauvegarde des droits de personnes mises en examen.

La ministre a tenu à souligner que le problème des disparités affectant les systèmes judiciaires revêtait davantage d'acuité que dans les autres domaines au motif que les libertés individuelles étaient ici en cause.

**M. Céleste Lett** a fait état de l'institution de groupes de travail de coopération constitués de magistrats et d'avocats français et allemands dans sa circonscription frontalière entre la France et l'Allemagne, soulignant la qualité de l'expérience acquise sur le terrain par les uns et les autres. Il a demandé à la ministre si les travaux de ces groupes remontaient à la Chancellerie et s'il en était tenu compte. En ce qui concerne le projet de formation commune des magistrats, il a fait valoir que sa mise en place pouvait se heurter à certaines difficultés, quant au choix de la langue notamment.

En réponse, **la ministre** a indiqué qu'elle avait souhaité institutionnaliser la remontée des bonnes pratiques des juridictions, sur le plan national, mais que le résultat n'avait malheureusement pas été à la hauteur des espérances. En revanche, lors des visites sur

le terrain, on constate combien des solutions d'adaptation du droit aux évolutions de la société sont concrètement mises en œuvre. Sur le plan transfrontalier, les magistrats de liaison font remonter de manière assez rapide les pratiques de coopération mises en œuvre. S'agissant de l'Allemagne, un groupe de réflexion commun a été mis en place sur le régime matrimonial. Il s'intéresse notamment aux problèmes de la garde d'enfants.

Ce problème de l'application concrète du droit se pose également avec les pays tiers. Un progrès va intervenir prochainement avec l'Algérie, grâce à la mise en place d'un magistrat de liaison, après un délai assez long. S'agissant de la Tunisie, il existe des difficultés d'application de la convention bilatérale, en matière de garde d'enfants. Celle-ci ne donne pas lieu à interprétation de la part de la France, mais il est invoqué par l'autre partie que, pour le cas des pères qui sont retournés en Tunisie avec leurs enfants nonobstant un jugement confiant leur garde à la mère, la difficulté de mise en œuvre du droit de visite complique la situation. Dix-huit dossiers en suspens avec cet Etat feront l'objet très prochainement d'un examen. Sur un plan plus général, les conventions sur le statut personnel doivent être mises à plat et seront examinées dans le cadre d'un groupe de travail.

S'agissant des moyens, le nombre des magistrats de liaison dans le monde est trop faible, notamment pour la zone géographique qui s'étend du Maghreb à l'Asie occidentale.

**Le Président Pierre Lequiller** a remercié la ministre pour la qualité de son intervention et a indiqué que la Délégation était favorable à toute initiative qui permette d'améliorer le droit qui s'applique aux citoyens dans les aspects très concrets de leur vie quotidienne.