

N° 133

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 décembre 2007

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1), sur le **bilan des actions européennes de la commission et le suivi des dossiers européens dans la perspective de la présidence française de l'Union européenne,***

Par M. Jean-Jacques HYEST,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyest, *président* ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, *secrétaires* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balareello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Jacques Gautier, Mme Jacqueline Gourault, M. Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Hugues Portelli, Marcel Rainaud, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'ÉTABLISSEMENT DE CONTACTS DIRECTS DESTINÉS À FAVORISER LE SUIVI DU PROCESSUS D'ÉLABORATION DES NORMES COMMUNAUTAIRES	7
A. DES LIENS DIRECTS AVEC LES ORGANES MINISTÉRIELS ET INTERMINISTÉRIELS CHARGÉS DES DOSSIERS EUROPÉENS	7
1. <i>Le Secrétariat général des affaires européennes</i>	7
2. <i>La Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne</i>	9
3. <i>Les services des ministères dédiés aux questions européennes</i>	13
B. DES CONTACTS AVEC LES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES	15
1. <i>La Commission européenne</i>	15
2. <i>Le Conseil de l'Union européenne</i>	17
3. <i>Le Parlement européen</i>	20
C. DES RELATIONS NOUÉES AVEC LES COMMISSIONS HOMOLOGUES DES ETATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE	21
1. <i>Les contacts à l'occasion des deux missions d'information sur les parlements nationaux dans l'Union européenne</i>	21
2. <i>La participation aux réunions des commissions homologues des parlements nationaux dans le cadre des présidences de l'Union européenne</i>	22
II. LES DOSSIERS EUROPÉENS D'ACTUALITÉ POUR LA COMMISSION DES LOIS	22
A. LES DOSSIERS EN COURS	23
1. <i>L'ouverture de Schengen aux neuf nouveaux Etats membres</i>	23
2. <i>Le boom des fichiers de la coopération policière</i>	24
3. <i>Un trou d'air législatif en matière d'immigration</i>	27
4. <i>Droit civil, droit commercial et droit de la consommation</i>	30
a) <i>Des règles communautaires de conflits de lois en matière contractuelle en cours d'adoption</i>	30
b) <i>Des négociations difficiles sur des règles de conflits de lois en matière de divorce</i>	31
c) <i>Vers un texte communautaire relatif au recouvrement transfrontalier des obligations alimentaires</i>	33
d) <i>Une vaste entreprise de révision de l'acquis communautaire en matière de protection des consommateurs</i>	34
5. <i>Droit pénal</i>	35
a) <i>Un instrument relatif à la reconnaissance et à la surveillance de certaines peines en cours d'adoption</i>	35
b) <i>Une initiative sur l'exécution des mesures pénales enlisées</i>	36
c) <i>Des directives en matière de protection de l'environnement et de protection des droits de propriété intellectuelle qui pourront prévoir le principe de sanctions pénales mais non les peines applicables</i>	36
B. LES PRIORITÉS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE	38
1. <i>Sécurité et visas : finaliser les projets en cours</i>	38
2. <i>L'immigration et le contrôle des frontières extérieures</i>	39
a) <i>Le renforcement de l'agence Frontex</i>	39
b) <i>Développer les migrations « circulaires »</i>	40
3. <i>Vers la mise en place d'un régime européen d'asile</i>	41

4. <i>Marché intérieur et consommateurs</i>	42
a) Vers un projet d'instrument en matière de successions transfrontalières	42
b) Simplifier le droit européen des sociétés et l'adapter aux petites et moyennes entreprises	42
c) Poursuivre la révision du droit communautaire de la consommation	43
d) De nouvelles actions en matière de concessions de services publics	44
5. <i>Droit pénal : renforcer Eurojust</i>	44
6. <i>Développer l'accès à la justice en Europe</i>	45
C. LES INITIATIVES ENVISAGÉES PAR LE GOUVERNEMENT POUR LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE	45
1. <i>La priorité de la présidence française : l'immigration et l'asile</i>	45
2. <i>Accélérer le déploiement du VIS</i>	48
3. <i>La création d'une force d'intervention rapide européenne de protection civile</i>	48
4. <i>Des initiatives nouvelles en droit civil et en droit commercial</i>	49
a) Donner une forte impulsion à deux initiatives en droit de la famille	49
b) Développer de nouveaux instruments pour les relations économiques	49
5. <i>Droit pénal : mettre l'accent sur les instruments de reconnaissance mutuelle</i>	50
a) Deux priorités en faveur d'une coopération judiciaire plus ambitieuse en matière pénale	50
b) Poursuivre les projets en cours de rapprochement du droit pénal des Etats membres	52
6. <i>Agir sur des questions « transversales » dans le domaine de la justice</i>	52
a) Faciliter l'accès des citoyens et des professionnels au droit communautaire	52
b) Renforcer la protection juridictionnelle au sein de l'Union européenne	53
c) Améliorer l'effectivité des systèmes judiciaires	53
d) Renforcer la formation et la coopération des magistrats et des professions judiciaires	53
ANNEXE - PROGRAMME DU DÉPLACEMENT D'UNE DÉLÉGATION DE LA COMMISSION À BRUXELLES (11-12 OCTOBRE 2007)	55

Mesdames, Messieurs,

La France assurera, à compter du 1^{er} juillet 2008, la présidence semestrielle de l'Union européenne.

A ce titre, elle interviendra à une date charnière, puisque ce devrait être la dernière présidence avant l'entrée en vigueur du Traité modificatif signé à Lisbonne par les chefs d'Etat et de Gouvernement le 13 décembre 2007, sous réserve de sa ratification par les vingt-sept Etats membres de l'Union européenne.

Cette situation implique que la France devra proposer à ses partenaires des instruments juridiques trouvant leur fondement dans les dispositions actuelles du traité sur l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne, tout en se projetant vers l'avenir en tenant compte des nouvelles modalités d'intervention de l'Union européenne prévues par le Traité de Lisbonne.

Dans cette entreprise, le Parlement français, et en particulier le Sénat, doit prendre toute sa place, avant même que son implication institutionnelle renforcée par le nouveau traité puisse être effectivement mise en œuvre. La participation du Sénat à la présidence française de l'Union européenne passe notamment par une meilleure implication de ses commissions permanentes dans le suivi des dossiers européens.

Trop souvent, en effet, les commissions voient leur implication se limiter à la transposition de directives ou à l'adaptation du droit français aux exigences des règlements communautaires. Or, même si certains textes communautaires laissent quelques options ouvertes aux Parlements des Etats membres, pour la plupart ils n'autorisent les commissions qu'à proposer des modifications de notre législation qui, si elles ne sauraient s'apparenter à une copie servile des dispositifs européens, ne laissent guère de marge de manœuvre.

Si le Sénat et le Parlement dans son entier veulent réellement peser sur la politique communautaire, il importe que les commissions permanentes interviennent, à l'instar des délégations pour l'Union européenne de chaque assemblée, en amont du processus décisionnel européen, avant même que la Commission européenne adopte ses communications.

Il incombe ainsi aux commissions permanentes du Sénat de s'investir, chacune selon le rythme lié à ses propres travaux, sur les dossiers européens qui relèvent de leur champ de compétence. Les commissions ont d'ailleurs déjà intensifié leurs travaux de suivi des négociations en cours au niveau européen : depuis plusieurs années, le rapporteur général de votre commission des finances se rend à Bruxelles afin de faire le point avec les services de la Commission européenne sur les principaux dossiers en cours en matière de fiscalité, de concurrence et de législation financière¹ ; des groupes de travail, d'étude² ou de suivi³ portant sur des sujets européens d'actualité ont par ailleurs été constitués au sein de plusieurs commissions.

Votre commission des lois a souhaité elle aussi s'engager dans ce mouvement. Si les compétences régaliennes qui intéressent votre commission n'ont été, jusqu'à récemment, que peu affectées par la construction européenne, le développement considérable des actions des institutions de l'Union européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures justifie désormais que le suivi des dossiers européens dans ces matières soit davantage au cœur de ses travaux d'étude et d'information.

Cette nécessité est renforcée par la perspective prochaine de la présidence française de l'Union européenne, et en particulier, de l'organisation, par les commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat de réunions de travail avec les commissions homologues des parlements des autres Etats membres. Au surplus, le traité de Lisbonne renforçant l'implication des Parlements nationaux dans le processus de décision européen en consacrant un droit d'opposition à l'adoption d'actes législatifs -notamment dans le domaine de la justice et des affaires intérieures-, il importe que votre commission puisse, dans les délais requis et pour les questions relevant de sa compétence, soumettre une proposition de position à la décision du Sénat tout entier.

Dans ce contexte, **vosre commission des lois a, depuis plusieurs mois, établi des contacts directs** avec les organismes ministériels et interministériels chargés du suivi des affaires européennes, les institutions européennes ainsi que les commissions homologues des parlements nationaux. Cette démarche lui a permis d'aborder les perspectives d'évolution à court terme de la législation communautaire ainsi que les priorités du Gouvernement pour la présidence française de l'Union européenne.

¹ Voir le rapport d'information n° 302 (Sénat, 2006-2007) de M. Philippe Marini au nom de la commission des finances, « Maîtriser le 'droit mou' : les principaux dossiers en cours de la Commission européenne en matière de législation financière et fiscale ».

² Voir, par exemple, pour la commission des affaires économiques, le rapport d'information n° 348 (Sénat, 2006-2007) de M. Gérard César sur la réforme de l'organisation commune de marché vitivinicole.

³ Lors de sa séance du 6 juin 2007, la commission des affaires étrangères a ainsi décidé la constitution de groupes de suivi sur quatre questions européennes : le projet de traité institutionnel européen, le projet d'Union méditerranéenne, la politique européenne de défense et la politique étrangère européenne.

Ce premier travail, dont le présent rapport retrace les résultats, **permettra à votre commission**, conformément aux principes qu'elle avait dégagés en son sein en juin 2007¹ et aux recommandations de sa mission d'information sur les Parlements nationaux de l'Union européenne², **d'approfondir son intervention grâce à la nomination en son sein de co-rapporteurs** issus tant de la majorité que de l'opposition -MM. Jean-René Lecerf, Pierre Fauchon et Jean-Claude Peyronnet- **chargés de suivre l'évolution des dossiers européens dont l'objet relève de son champ de compétence.**

I. L'ÉTABLISSEMENT DE CONTACTS DIRECTS DESTINÉS À FAVORISER LE SUIVI DU PROCESSUS D'ÉLABORATION DES NORMES COMMUNAUTAIRES

A. DES LIENS DIRECTS AVEC LES ORGANES MINISTÉRIELS ET INTERMINISTÉRIELS CHARGÉS DES DOSSIERS EUROPÉENS

1. Le Secrétariat général des affaires européennes

Votre commission a tout d'abord souhaité établir un contact direct avec le **Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)**, qui a succédé en 2005 au Secrétariat général du comité interministériel pour les questions européennes (SGCI). Placé sous l'autorité directe du Premier ministre, le SGAE couvre l'ensemble des domaines définis par le traité sur l'Union européenne, à l'exception de la politique étrangère européenne qui relève de la seule compétence du ministère des Affaires étrangères, pour autant que cette politique ne fasse pas appel à des instruments communautaires.

Le rôle du SGAE en amont du processus décisionnel européen est en effet essentiel dans la mesure où :

- il est chargé de rapprocher les positions des administrations françaises sur les dossiers européens en cours et, en cas de divergences, de rendre les arbitrages techniques nécessaires. En cas de désaccord interministériel sur les questions les plus sensibles sur le plan politique, il demande l'arbitrage du Premier ministre. C'est lui qui transmet les instructions du Gouvernement à la Représentation permanente de la France à Bruxelles. Il assure également un rôle d'information des ministres et des administrations concernées par des questions traitées au niveau communautaire ;

¹ Communication du 27 juin 2007 de M. Jean-Jacques Hiest, président, à la commission des lois, Bulletin des commissions n° 23 (2006-2007).

² Voir les recommandations du rapport de nos collègues Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet, « L'expérience des parlements nationaux au sein de l'Union européenne : une source d'inspiration pour le Sénat », n° 418 (Sénat, 2006-2007).

- il suit, au quotidien, les dossiers européens, apparaissant ainsi comme le conseiller privilégié du gouvernement en ce domaine.

Lors d'une audition tenue conjointement avec la délégation pour l'Union européenne¹ le 19 septembre 2007², votre commission a pu, à l'occasion d'un dialogue riche avec M. Gilles Briatta, secrétaire général des affaires européennes, faire le **point sur les dossiers en cours dans les domaines de la justice, des affaires intérieures et du droit des affaires**.

Cette audition a permis à votre commission d'être informée des dossiers en cours au niveau européen pour, le cas échéant, se prononcer en amont sur les aspects techniques des propositions formulées par les institutions communautaires afin de mieux assumer un rôle complémentaire de celui mené de longue date par la délégation pour l'Union européenne.

A cette occasion, M. Gilles Briatta a estimé que si, de manière générale, les **coopérations renforcées** pouvaient jouer un rôle précurseur pour initier de nouvelles actions communautaires dans le domaine de la justice et des affaires intérieures -comme l'ont montré les accords de Schengen et de Prüm- il convenait de recourir autant que possible à des instruments englobant l'ensemble des Etats membres. Il a insisté sur les difficultés que suscite l'application, dans les différents Etats membres, de réglementations différenciées qui pouvaient être aggravées par la formation parfois incomplète des magistrats des Etats membres aux procédures de coopération pénale instituées par le droit communautaire.

L'évolution du processus de **révision de l'acquis communautaire en matière de protection des consommateurs** a été abordée. M. Gilles Briatta a souhaité que la démarche de simplification envisagée par la Commission ne se traduise pas par une approche caractérisée par une harmonisation minimale et la généralisation du principe de reconnaissance mutuelle. Il a cependant estimé que les négociations actuelles sur le règlement « Rome I » relatif à la loi applicable aux obligations contractuelles permettraient d'éviter une telle évolution, soulignant que cette dernière lui paraissait politiquement sans issue, comme l'avait montré la polémique née de la proposition de directive sur les services dans le marché intérieur. Il a noté que, souvent, les négociations pouvaient aboutir à des dispositions plus protectrices que celles initialement envisagées, soulignant que les modifications introduites par le Parlement européen étaient souvent très favorables aux intérêts des consommateurs.

Sur la question de la **situation au regard de l'Union européenne de Saint-Barthélemy et Saint-Martin**, devenues des collectivités d'outre-mer en

¹ Cette audition s'inscrit dans une suite d'auditions communes avec la délégation pour l'Union européenne depuis plusieurs années : audition le 20 février 2006 de MM. Philippe Léger, avocat général, et Jean-Pierre Puissechet, juge, à la Cour de justice des Communautés européennes (<http://www.senat.fr/bulletin/20060220/lois.html#toc5>) ; audition le 23 mars 2005 de M. Franco Frattini, vice-président de la Commission européenne (<http://www.senat.fr/commission/loi/lois050329.html#toc4>).

² Le compte rendu complet de cette audition est disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/bulletin/20070917/lois.html#toc5>.

vertu de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, M. Gilles Briatta a indiqué que la France cherchait à convaincre la Commission de la nécessité de maintenir pour ces deux collectivités le bénéfice des fonds structurels et défendait l'interprétation selon laquelle ces deux îles demeurent des régions ultrapériphériques, car elles appartiennent géographiquement à la Guadeloupe.

De fait, le **traité de Lisbonne confirme cette position en ajoutant formellement Saint-Martin et Saint-Barthélemy à la liste des régions ultrapériphériques de l'Union européenne.**

Ultérieurement, dans un courrier adressé à votre président, M. Gilles Briatta a apporté une réponse à l'interrogation formulée lors de son audition concernant le **refus de soumettre à la ratification du Parlement**, comme le prévoit l'article 24 du traité sur l'Union européenne, **l'accord conclu entre l'Union européenne et les Etats-Unis sur le traitement et le transfert des données des dossiers passagers**, dites « PNR » (*Passenger name record*).

Il a confirmé que le **Gouvernement ne soumettrait pas à ratification cet accord**, en se fondant sur l'avis de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat du 7 mai 2003 aux termes duquel ne peuvent être soumis à la ratification du Parlement que les accords ou conventions auxquels la République française est partie, ce qui n'est effectivement pas le cas de l'accord PNR.

2. La Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

Lors d'un déplacement à Bruxelles les 11 et 12 octobre 2007, une délégation de votre commission conduite par votre rapporteur a pu s'entretenir avec plusieurs responsables de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne¹.

Structure interministérielle composée d'une centaine de conseillers issus de tous les ministères concernés, **la Représentation permanente joue le rôle de point de contact entre les autorités françaises et les institutions de l'Union européenne.** Elle conduit les négociations au sein des instances du Conseil de l'Union européenne² et défend les positions du Gouvernement français auprès des autres institutions, en particulier le Parlement européen et la Commission européenne. Ses instructions lui sont transmises notamment par le SGAE.

¹ La composition de la délégation de la commission des lois ainsi que le programme du déplacement à Bruxelles figurent en annexe du présent rapport.

² En particulier dans les instances préparant les réunions du Conseil des Ministres. Les travaux du Conseil sont préparés par le Comité des Représentants permanents (Coreper) qui se réunit chaque semaine. Ce comité surveille et coordonne également les travaux des dizaines de comités et groupes de travail composés de fonctionnaires des Etats membres qui préparent au niveau technique les dossiers qui sont soumis au Coreper puis au Conseil.

Elle est également en contact avec les autres intervenants : les parlementaires nationaux, les collectivités locales, les représentants des entreprises, les organisations syndicales, des associations et ONG ainsi qu'avec les chercheurs, les « think tanks » et les médias.

La délégation de la commission a en particulier rencontré M. Pierre Sellal, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne depuis 2002.

Sur la situation générale de l'Union européenne, il a battu en brèche la critique consistant à dénoncer son opacité. Au contraire, le système européen, certes complexe, est très transparent, les échanges entre les institutions européennes et entre les Etats membres étant connus de tous. Depuis 1995, l'ensemble des propositions de la Commission européenne sont ainsi précédées de forums, livres verts et communications. Il a jugé qu'il revenait aux autorités françaises, mais aussi aux différents intervenants issus de la société civile, de participer le plus en amont possible à l'élaboration des politiques et des normes européennes.

A cet égard, il a remarqué que si l'influence française dans les institutions européennes était satisfaisante, y compris au Parlement européen, en revanche son poids dans le débat d'idées était en retrait. En effet, la Commission européenne forge une partie de sa doctrine au contact de la presse, des centres de recherche et des « think tanks » qui s'activent autour des institutions européennes.

Or, ces méthodes de travail ne sont pas dans notre culture :

- la presse et les médias français ne sont pratiquement pas représentés à Bruxelles et n'y constituent pas une référence ;

- la haute fonction publique française est plus habituée à élaborer des textes au sein des ministères qu'à la suite d'un large débat public ;

- des centres et instituts de recherche français commencent seulement à se développer¹.

L'offre intellectuelle française ne nourrit pas suffisamment la réflexion des institutions européennes. En revanche, M. Pierre Sellal a jugé que le système européen freinait le déclin de la francophonie et n'en était nullement la cause. Il a rappelé que, d'une part, les institutions européennes évoluaient par la force des choses dans l'environnement francophone de la région de Bruxelles et, d'autre part, que le système européen contraignait à un minimum de connaissance du français, ne serait-ce qu'à l'occasion de la présidence française.

¹ Notamment la Fondation Robert Schuman ou l'Institut français des relations internationales. La situation s'améliore toutefois depuis quelques années.

M. Pierre Sellal est également revenu sur les raisons du rejet du projet de traité constitutionnel lors du référendum français de 2005. Parmi celles-ci, il a relevé trois reproches faits à la construction européenne :

- son manque de résultats et son inefficacité, en particulier en matière économique. Or, l'Europe s'est construite sur l'idée que l'union des Etats membres les rendait chacun plus fort et justifiait des sacrifices en matière de souveraineté ;

- son manque de lisibilité et sa trop grande complexité ;

- l'absence d'objectifs et de buts. L'élargissement de l'Union européenne en mai 2004 à dix nouveaux Etats membres n'aurait pas été suffisamment assumé et aurait instillé un doute sur un possible élargissement sans fin vidant de son sens le projet politique de l'Europe.

Pour sortir de cette impasse, la réflexion fondamentale devrait se concentrer sur le sens du projet européen dans le monde d'aujourd'hui. Il a rappelé la proposition du président de la République en septembre 2007 de créer un comité des sages chargé de réfléchir à l'avenir de l'Union à l'horizon 2030.

Les chefs d'Etat et de gouvernement ont approuvé cette proposition le 14 décembre 2007. Composé d'une dizaine de personnes, ce comité devrait néanmoins avoir un champ de réflexion plus réduit que celui imaginé initialement. Le groupe sera présidé par M. Felipe Gonzalez Marquez.

M. Pierre Sellal a considéré que les coopérations renforcées ne pouvaient constituer une solution pérenne pour approfondir la construction européenne celles-ci étant porteuses d'une contradiction intrinsèque : agir à quelques uns dans le cadre d'institutions associant l'ensemble des Etats membres. Il a relevé que les coopérations renforcées étaient rarement mises en œuvre et que les expérimentations à quelques uns en dehors du cadre communautaire étaient plus efficaces.¹

La délégation de la commission a pu rencontrer également M. Daniel Lecrubier, chef du service Justice et affaires intérieures (JAI) à la Représentation permanente, ainsi que plusieurs de ses collaborateurs.

Décrivant le contexte général, il a rappelé que la Commission européenne s'approchait du terme de son mandat en 2009 et que sa priorité était de faire aboutir les projets de texte déjà déposés plutôt que de lancer de nouvelles initiatives.

¹ L'espace Schengen a ainsi été créé initialement dans le cadre d'un traité international distinct avant d'être intégré dans l'acquis communautaire. Plus récemment, le traité de Prüm a été signé le 27 mai 2005 entre sept Etats membres seulement. Ce traité relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale prévoit notamment la mise en liaison des fichiers des empreintes digitales et des empreintes génétiques des Etats parties.

Il a jugé que la présidence française de l'Union européenne sera d'autant plus délicate qu'elle interviendra juste avant l'entrée en vigueur prévue du traité modificatif de Lisbonne, prévue le 1^{er} janvier 2009. Cette phase de transition sera complexe puisqu'il faudra proposer des initiatives pour l'avenir avec des règles d'adoption appartenant de plus en plus au passé. Or, le traité ne prévoit pas de règles transitoires.

Concernant la coopération en matière pénale, il a indiqué que la règle en vigueur de l'unanimité avait pour effet de bloquer la plupart des initiatives ou, dans le meilleur des cas, de n'aboutir qu'à un alignement sur le moins disant. En outre, en raison de l'absence de contrôle de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE), les textes adoptés ne font pas toujours l'objet d'une transposition correcte.

Le traité de Lisbonne bouleverse ces règles en passant à la majorité qualifiée et à la co-décision. Le Parlement européen apportera un autre regard. En outre, la compétence de la CJCE sera progressivement reconnue.¹

Toutefois, même avec ces nouvelles règles, les responsables entendus ont estimé qu'il sera toujours difficile d'avancer en matière de justice et affaires intérieures, de nombreux Etats conservant des positions diamétralement opposées. Le Royaume-Uni est contre l'harmonisation alors que l'Allemagne est attachée à un minimum d'harmonisation du fait de l'arrivée de nouveaux Etats membres. Même sur le principe de la reconnaissance mutuelle, des Etats restent réticents, notamment les Pays-Bas.

M. Daniel Lecrubier a constaté que l'état d'esprit n'était pas bon et qu'il convenait de recréer une dynamique en développant les échanges et les formations communes.

A cet égard, l'initiative de la présidence allemande de constituer un groupe de travail réunissant les six présidences appelées à lui succéder afin d'élaborer un programme d'action dans le domaine JAI pourrait permettre de dégager de grandes orientations avant la présidence française. Cette solution présente l'avantage de travailler en groupes restreints sans frustrer les petits pays qui se sentent parfois négligés.

S'agissant des **questions de droit civil et de droit commercial**, M. Jean Alègre, conseiller à la Représentation permanente, a souligné les difficultés posées par la diversité des cultures et traditions juridiques nationales qui rendait difficile la négociation de certains dossiers, en particulier ceux relatifs au droit de la famille et au droit des obligations.

Cette situation semble conduire actuellement à une **perte de volonté des institutions communautaires d'harmoniser les législations nationales pour favoriser à l'inverse une approche plus anglo-saxonne consistant à recommander l'adoption de simples instruments de *soft law***, c'est-à-dire non juridiquement contraignants, tels que des chartes, des codes de conduite ou des cadres communs de référence.

¹ *Le Royaume-Uni a obtenu un système très complexe d' « opt in-opt out ».*

3. Les services des ministères dédiés aux questions européennes

Dans la perspective de la présidence française de l'Union européenne, **les ministères ont mis en place, tant au niveau de leur cabinet que des services de leur administration centrale, des « cellules » chargée plus particulièrement des questions européennes.** Au cours des derniers mois, votre commission a établi des contacts avec les cellules du ministère de la justice ainsi que du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Une réunion de travail avec Mme Elisabeth Pelsez, conseiller pour la préparation de la présidence française de l'Union européenne et pour les questions européennes au **cabinet du garde des Sceaux**, ainsi qu'avec les services de l'administration centrale du ministère de la justice, a permis d'évoquer tant les dossiers en cours que les questions figurant au titre des priorités de la présidence française de l'Union européenne. A cet égard, les représentants de la Chancellerie ont indiqué que, dans le domaine de la justice, six manifestations sous label « présidence française » devraient être organisées, vraisemblablement avec présence ministérielle.

Il convient surtout d'insister sur le fait que **la présidence française interviendra au terme de l'exécution du programme de La Haye en matière de justice et qu'il lui incombera en conséquence de faire aboutir les négociations sur un nouveau programme pluriannuel 2009-2013.** A cet effet, un groupe de travail au niveau ministériel a déjà été lancé regroupant six Etats membres (Allemagne, Portugal, Slovaquie, France, République tchèque, Suède).

Le programme de La Haye (2005-2009)

L'objectif du programme de La Haye, adopté le 5 novembre 2004 par le Conseil européen, est d'améliorer les capacités communes de l'Union et de ses États membres afin :

- d'assurer le respect des droits fondamentaux, des garanties procédurales minimales et l'accès à la justice ;
- d'offrir aux personnes qui en ont besoin la protection prévue par la Convention de Genève relative au statut des réfugiés et d'autres traités internationaux ;
- de réguler les flux migratoires et de contrôler les frontières extérieures de l'Union européenne ;
- de lutter contre la criminalité organisée transfrontière et de réprimer la menace terroriste, d'exploiter le potentiel d'Europol et d'Eurojust ;
- de faire progresser la reconnaissance mutuelle des décisions et des certificats judiciaires en matière tant civile que pénale ;

- de supprimer les obstacles législatifs et judiciaires au règlement des litiges relevant du droit civil ou familial qui présentent des éléments transfrontières.

La mise en œuvre de cet objectif passe par la création d'un régime d'asile commun, par l'amélioration de l'accès aux tribunaux et de la coopération policière et judiciaire pratique, par le rapprochement des législations et par la mise en œuvre de politiques communes.

Le programme se fonde sur les principes généraux de subsidiarité, de proportionnalité, de solidarité et sur le respect des différents systèmes et traditions juridiques des Etats membres.

Sur cette base, la Commission a adopté le 10 mai 2005 un plan d'action destiné à mettre en œuvre les priorités dégagées par le Conseil européen.

Au ministère de l'intérieur, une mission de préparation de la présidence française de l'Union européenne a été mise en place. Cette équipe d'une douzaine de personnes dirigée par M. Nicolas Quillet, ancien secrétaire général adjoint du SGAE, a pour mission :

- de jouer un rôle de sas entre les services du ministère et le ministre, afin d'assurer la cohérence des notes remontant des services ;
- d'anticiper le calendrier des textes qui arriveront en discussion lors de la présidence française ;
- de porter les priorités du ministère.

M. Nicolas Quillet, entendu par notre collègue Jean-Patrick Courtois, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Sécurité » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2008, a estimé qu'une présidence de l'Union européenne devait se préparer avant tout en amont dans les ministères.

Il a indiqué que les priorités de la présidence française seraient :

- en matière de police, de rationaliser les outils de coopération policière existants ;
- en matière de protection civile, de mettre en place une force d'intervention rapide en cas d'accident ou d'attentat NRBC ;
- de mieux garantir les libertés individuelles, notamment au regard du développement des fichiers de police et de la protection des données. Il a estimé que la France avait une expérience et un héritage importants sur ces sujets.

B. DES CONTACTS AVEC LES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES

1. La Commission européenne

Votre commission a souhaité établir un contact direct avec la Commission européenne et ses services, compte tenu du rôle d'initiative de cette institution communautaire -qui dispose à cet égard d'un monopole dans le cadre des compétences de la Communauté européenne- dans le processus de décision européen.

A cet effet, la délégation de votre commission a pu s'entretenir, le 11 octobre 2007, avec **M. Franco Frattini, commissaire européen chargé de la justice, de la liberté et de la sécurité.**

M. Franco Frattini a confirmé son espoir que l'initiative de la présidence allemande de l'Union européenne de créer un groupe de travail associant les six présidences devant lui succéder permette d'élaborer un programme d'action pour la période 2009-2014 qui prendrait la suite du programme de La Haye adopté en 2004.

Après avoir balayé l'ensemble des dossiers en cours, il a reconnu que l'Union européenne et la Commission européenne en particulier avaient de vraies difficultés pour communiquer à destination des opinions publiques.

Pour y remédier, des consultations publiques ont été organisées à l'occasion de l'élaboration du livre vert sur le futur régime d'asile européen commun ou sur d'autres thèmes comme la lutte contre le radicalisme islamiste ou le dispositif « Alerte enlèvement d'enfant ». Toutefois, d'autres sujets se prêtent difficilement à cet exercice, comme la reconnaissance mutuelle des décisions de justice.

La délégation de votre commission a également pu avoir **des échanges approfondis avec les services de la direction générale du marché intérieur et des services**, compétente pour les questions du droit des sociétés, du droit des marchés publics ainsi que des règles relatives à la prestation de services dans la Communauté européenne.

Ces échanges ont fait apparaître la volonté de la Commission européenne de **mettre un terme à certains projets d'harmonisation dans ce domaine**, les consultations préparatoires menées auprès des acteurs concernés ayant montré qu'ils n'étaient pas indispensables au bon fonctionnement du marché unique. M. Pierre Delsaux, directeur de la direction « libre circulation des capitaux, droit de sociétés et gouvernement d'entreprise » a indiqué que trois projets d'harmonisation ne devraient pas aboutir :

- la proposition relative à **l'harmonisation du droit de vote des actionnaires**. Le commissaire européen Charlie McCreevy avait, en 2006, évoqué son souhait de prévoir une harmonisation des droits de vote des actionnaires en Europe afin de promouvoir le principe « one share : one vote », impliquant la disparition des droits de vote multiples ou préférentiels

dans les assemblées d'actionnaires. L'étude d'impact commandée par la Commission ne permettant pas de déterminer clairement les avantages induits par une telle harmonisation ou les inconvénients réels de l'absence d'une telle harmonisation, il a été signalé à la délégation de la commission qu'aucune action ne serait engagée sur ce point ;

- le projet de directive relative au **transfert de siège social des sociétés**. Sur ce dossier, la Commission n'engagera pas davantage d'action compte tenu des facultés de transfert de siège offertes par la société européenne, des facilités apportées aux fusions transfrontalières par la directive 2005/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005, ainsi que de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes relative au libre établissement des sociétés. En outre, les services de la direction générale du marché intérieur et des services ont mis en exergue les risques d'une telle législation communautaire en termes de délocalisations d'activités en raison du *law shopping*¹ qui pourrait en résulter ;

- l'harmonisation envisagée des règles relatives au **gouvernement d'entreprise**. Sur cette question, la Commission ne souhaite pas lancer de nouveau plan d'action afin de s'intéresser, à ce stade, au suivi et à l'évaluation des politiques actuellement menées.

Votre commission relève avec intérêt l'approche de la Commission européenne sur ces dossiers, qui repose désormais sur des **études d'impact préalables** et se réjouit de voir que **lorsque celles-ci ne s'avèrent pas particulièrement favorable à une action au niveau communautaire, la Commission s'abstient effectivement d'agir**, conformément aux principes de proportionnalité et de subsidiarité.

La question de la **compatibilité de la clause de nationalité imposée en France pour l'exercice de certaines professions juridiques et judiciaires réglementées** a été également abordée avec les services de la direction générale du marché intérieur.

A cette occasion, Mme Pamela Brumter-Coret, chef d'unité « professions réglementées », a souligné que si ces professions, et en premier lieu la profession notariale, n'étaient pas soumises aux dispositions de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, elles devaient néanmoins respecter les dispositions du traité instituant la Communauté européenne relatives au libre établissement et à la libre circulation. C'est sur cette base que la Commission a engagé une procédure en manquement contre la France en octobre 2006, considérant que l'exigence de nationalité française pour exercer la profession de notaire ne pouvait se fonder sur la réserve figurant à l'article 45 du traité instituant la Communauté européenne qui permet aux Etats membres de réserver à leurs nationaux « *les activités participant, dans cet Etat, même à titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique* ».

¹ C'est-à-dire la recherche de la législation nationale la plus favorable aux intérêts des sociétés concernées.

L'application du principe de la reconnaissance mutuelle des formations a été mise en exergue, le nombre de professions réglementées dans l'ensemble des Etats membres étant évalué à 800, avec des champs d'activités et des conditions de formations différents. Il a été rappelé que les membres des professions réglementées ne peuvent pas exercer dans un autre Etat membre que leur Etat d'origine sous leur titre d'origine, à l'exception des avocats qui bénéficient de cette prérogative en vertu d'une directive spécifique.

Enfin, au cours de son déplacement à Bruxelles, la délégation de votre commission a pu échanger avec les services de la **direction générale de la justice et des affaires intérieures**.

M. Jonathan Faull, directeur général, a indiqué que le traité modificatif de Lisbonne ouvrait des perspectives nouvelles très intéressantes dans le secteur JAI, mais que beaucoup de choses restaient à inventer.

Ainsi, les modalités de l'association des parlements nationaux au contrôle d'Europol, prévue par le traité, ne sont pas définies.

Par ailleurs, si le passage à la majorité qualifiée et à la co-décision sera effectif dès l'entrée en vigueur du traité, la compétence de la CJCE ne sera complète qu'à l'issue d'une période de transition de cinq ans, conformément au protocole sur les dispositions transitoires du traité.

2. Le Conseil de l'Union européenne

Lors de son déplacement à Bruxelles les 11 et 12 octobre 2007, la délégation de votre commission a rencontré les services du secrétariat général du Conseil de l'Union européenne.

D'une part, elle a pu aborder avec M. Jean-Claude Piris, juriste du Conseil, les **modifications induites par le traité modificatif signé à Lisbonne, avant son adoption** par les chefs d'Etat et de Gouvernement.

Il a été souligné que, si le traité modificatif abandonnait toute allusion au concept de « constitution européenne » pour reprendre une démarche classique de modification des traités existants, nombre de dispositifs qui figuraient dans le projet de Constitution rejeté en 2005 y étaient néanmoins repris. Si cette démarche peut apparaître complexe à l'opinion publique, elle résulte du refus de la majorité des Etats membres d'entreprendre une intégration plus poussée vers un modèle d'organisation fédérale.

M. Jean-Claude Piris a rappelé à la délégation que **les négociations du traité modificatif avaient été marquées par plusieurs différends** :

- avec le **Royaume-Uni** et **l'Irlande**, d'une part, **sur leur participation aux actions dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI) et la compétence juridictionnelle de la Cour de justice** sur ces matières. L'accord trouvé sur ce sujet entre les Etats membres autorise le Royaume-Uni et l'Irlande à mettre fin, dans les cinq années suivant l'entrée

en vigueur du nouveau traité, à leur participation à l'ensemble des instruments européens concernant la JAI et leur donne la possibilité, ultérieurement, de décider de leur participation à telle ou telle nouvelle mesure en ce domaine. Un dispositif très complexe permet néanmoins aux autres Etats d'évincer le Royaume-Uni et l'Irlande de certaines mesures ;

- avec la **Pologne**, d'autre part, au sujet des modifications à apporter au préambule du traité sur l'Union européenne, de l'application du « **compromis de Ioanina** »¹ et du nombre d'**avocats généraux** à la Cour de justice. La Pologne souhaitait que le seuil d'application du compromis décidé en 1994 soit modifié afin de faciliter sa mise en œuvre à son profit et exigeait la présence permanente d'un avocat général polonais à la Cour de justice. Ces deux demandes ont été acceptées et concrétisées dans le nouveau traité ;

- avec l'**Italie**, enfin, concernant la **répartition des sièges au Parlement européen**. Membre fondateur de la Communauté économique européenne, l'Italie contestait le fait qu'elle ne disposerait plus à l'avenir d'un nombre de députés européens égal à celui de la France et du Royaume-Uni - soit 78 actuellement- dans un Parlement dont le nombre de sièges serait désormais ramené à 750. A l'issue des négociations, la parité de l'Italie avec le Royaume-Uni a été préservée, chacun d'eux disposant à l'avenir de 73 élus ; la France enverra quant à elle 74 députés siéger au Parlement européen.

L'attention de la délégation a été en particulier attirée sur les nouvelles prérogatives accordées aux Parlements des Etats membres par le traité modificatif. Les Parlements nationaux bénéficieront ainsi désormais d'un **droit d'opposition à l'adoption de projets d'actes législatifs** par les institutions de l'Union européenne. Ce droit d'opposition interviendra :

- dans le cadre du contrôle du respect du principe de subsidiarité² ;
- lors du recours à une « clause passerelle », c'est-à-dire à l'occasion de la mise en œuvre d'une procédure de révision simplifiée des traités ;
- lorsque le Conseil européen détermine la liste des questions relevant du droit de la famille et ayant une incidence transfrontalière qui, à ce titre, peuvent conduire à des actions de la part de l'Union européenne.

¹ Formalisé dans une décision du Conseil du 29 mars 1994, ce compromis implique que, lorsque lors de votes au Conseil, une minorité de blocage tend à se dégager, ses membres cherchent à obtenir, « dans un délai raisonnable », une majorité qualifiée supérieure à celle en principe nécessaire pour adopter une décision.

² Chaque chambre d'un parlement national peut signifier aux institutions européennes qu'elle estime qu'un projet d'acte ne respecte pas le principe de subsidiarité. Lorsque un tiers des parlements nationaux (ou un quart d'entre eux s'agissant de projets relevant de la coopération policière ou de la coopération judiciaire en matière pénale) a formulé une telle opposition, le projet d'acte législatif doit être réexaminé par la Commission. Lorsque plus de la moitié des parlements nationaux s'oppose à ce projet et que la Commission, après réexamen, le maintient, le Conseil et le Parlement sont amenés à se prononcer sur la compatibilité avec le principe de subsidiarité. Si l'une de ces institutions estime qu'il existe effectivement une incompatibilité, le projet ne peut plus être discuté.

En outre, les Parlements nationaux pourront dorénavant saisir directement la Cour de justice pour qu'elle statue sur la violation du principe de subsidiarité par un acte législatif adopté par les institutions.

M. Jean-Claude Piris a enfin évoqué la **multiplication des présidences au sein de l'Union européenne**, le traité modificatif instituant un président du Conseil européen bénéficiant d'un mandat de deux ans et demi ainsi qu'un Haut représentant pour la politique étrangère nommé par le Conseil européen qui assurerait la présidence du Conseil « Affaires étrangères » et aurait rang de vice-président de la Commission européenne. Ces nouvelles fonctions ne supprimant pas pour autant la présidence de la Commission européenne ainsi que la présidence semestrielle du Conseil de l'Union européenne, votre commission souhaite que le choix des personnalités appelées à exercer ces diverses fonctions soit à même d'éviter des tensions que la complexité de ce système institutionnel pourrait générer.

D'autre part, la délégation s'est entretenue avec **M. Gilles de Kerchove, ancien directeur de la coopération policière et douanière ainsi que de la coopération judiciaire pénale, devenu le coordinateur anti-terroriste de l'Union européenne.**

Il a dressé un panorama de la construction d'un espace de liberté, de sécurité et de justice depuis le Conseil européen de Tampere en 1999. La notion d'espace de liberté, de sécurité et de justice n'est pas qu'un concept politique ; c'est aussi une notion juridique liée à celle de citoyenneté européenne.

La construction de cet espace repose entièrement sur le principe de confiance mutuelle. Sans confiance, les instruments mis en place, qu'il s'agisse d'Europol, d'Eurojust¹ ou de l'échange de données en matière de terrorisme, ne peuvent fonctionner. Or, depuis trois ans, l'échec du traité constitutionnel et l'entrée de douze nouveaux Etats membres dans l'Union européenne ont abaissé le niveau de confiance mutuelle en matière de coopération policière et judiciaire.

A propos de l'architecture européenne de sécurité, il a critiqué une approche parfois trop cloisonnée avec la multiplication des agences et des systèmes d'information.

Enfin, concernant ses nouvelles fonctions de coordonnateur anti-terroriste de l'Union européenne, il a estimé que son prédécesseur avait eu du mal à trouver sa place du fait que ce poste créé en 2004 par le Conseil avait été insuffisamment défini. Il a expliqué que son rôle consistait avant tout à faciliter le dialogue entre les différentes institutions européennes ainsi qu'avec les pays tiers, un défi étant d'améliorer l'image de l'Europe dans le monde musulman.

¹ Voir notamment la question orale européenne avec débat de M. Hubert Haenel, président de la délégation pour l'Union européenne du Sénat, sur le rôle d'Eurojust et du réseau judiciaire européen. Séance publique du 12 décembre 2007.

3. Le Parlement européen

Une délégation de votre commission¹ ainsi que de la délégation pour l'Union européenne du Sénat s'est rendue les 26 et 27 novembre 2007 à **la réunion organisée conjointement à Bruxelles par la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBÉ) du Parlement européen et la commission des lois de l'Assemblée de la République du Portugal.**

Depuis deux ans, de telles réunions réunissant des parlementaires européens et des parlementaires de tous les Etats membres sont organisées lors de chaque présidence. Elles pourraient préfigurer la création de commissions mixtes parlementaires de contrôle. Le traité modificatif de Lisbonne prévoit ainsi l'association du Parlement européen et des parlements nationaux au contrôle d'Europol. Votre commission a adopté plusieurs résolutions européennes exigeant la création d'une telle commission mixte parlementaire.²

Au cours de la réunion des 26 et 27 novembre, quatre thèmes ont été abordés : l'immigration, la lutte contre le terrorisme, l'échange de données aux fins de lutter contre le terrorisme et la criminalité transnationale et l'élaboration d'un droit pénal européen.

Deux préoccupations sont ressorties de ces échanges entre parlementaires nationaux et européens. D'une part, le regret que les progrès soient lents en matière de justice et affaires intérieures. D'autre part, le souci de parvenir à concilier renforcement de la sécurité et protection des libertés. Toutefois, si ces préoccupations ont été formulées par de très nombreux intervenants, peu de propositions concrètes ont été avancées.

Au delà de cette première prise de contact, **votre commission souhaite approfondir ses relations avec les commissions permanentes du Parlement européen.** Aussi, au premier trimestre 2008, envisage-t-elle de se rendre au siège du Parlement européen, à Strasbourg, pour y rencontrer des députés européens siégeant dans des commissions permanentes intervenant dans le champ de compétence de votre commission, et en particulier :

- la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures ;
- la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs ;
- la commission des affaires juridiques.

¹ Composée de MM. Jean-René Lecerf et Jean-Claude Peyronnet.

² Voir notamment le rapport n° 237 (2006-2007) de M. Jean-Patrick Courtois sur la résolution n° 96 (2006-2007) du Sénat.

C. DES RELATIONS NOUÉES AVEC LES COMMISSIONS HOMOLOGUES DES ETATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE

1. Les contacts à l'occasion des deux missions d'information sur les parlements nationaux dans l'Union européenne

Depuis deux ans, votre commission a noué des contacts directs avec treize parlements nationaux, et en particulier avec leurs commissions homologues, dans le cadre de sa mission d'information sur les Parlements de pays européens.

Confiée à MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet, vice-présidents de la commission des lois, cette mission a examiné le fonctionnement des Parlements des pays membres de l'Union européenne afin d'en tirer des enseignements pour l'organisation de notre assemblée.

Quatre thèmes ont été étudiés dont le rôle du Parlement dans les affaires européennes¹.

En 2006, les Parlements du Royaume-Uni, d'Allemagne, d'Espagne, d'Italie, de Finlande et de Pologne étaient visités²; en 2007 ceux du Luxembourg, de Belgique, de Grèce, du Portugal, d'Autriche, de République tchèque et de Slovaquie³.

A chaque fois, la délégation de la commission a constaté que les Parlements de nos voisins européens partageaient des préoccupations communes, relatives à l'utilisation du temps de la séance plénière, denrée rare qui doit être répartie de façon équilibrée entre législation et contrôle, à l'efficacité du suivi des affaires européennes ou à l'utilisation des technologies d'information et de communication dans le cadre de la procédure parlementaire.

Dans chaque pays, la délégation a bénéficié d'un accueil d'une qualité exceptionnelle, les rencontres permettant d'approfondir les sujets d'intérêt commun, de partager les expériences, d'ouvrir des pistes de réflexion. C'est au contact de ces parlements que votre commission a pris conscience de son retard et de la nécessité de mettre en œuvre de nouvelles stratégies d'influence, en anticipant davantage la discussion des projets de textes européens et en développant un réflexe européen dans l'activité normative.

Ces liens seront entretenus au moment où votre commission souhaite approfondir son suivi des affaires européennes.

¹ Les autres thèmes étaient la modernisation de la procédure législative, les droits de la minorité et la mise en œuvre des instruments de contrôle.

² Voir le rapport d'information n° 43 (Sénat, 2006-2007), disponible à l'adresse : <http://www.senat.fr/noticerap/2006/r06-043-notice.html>.

³ Voir le rapport d'information n° 418 (Sénat, 2006-2007), disponible à l'adresse : <http://www.senat.fr/noticerap/2006/r06-418-notice.html>.

2. La participation aux réunions des commissions homologues des parlements nationaux dans le cadre des présidences de l'Union européenne

Enfin, votre commission participe chaque fois qu'elle y est invitée aux réunions des commissions homologues des parlements nationaux dans le cadre des présidences de l'Union européenne.

Il est de tradition, sauf exception, que les présidents des commissions en charge des affaires de justice et de sécurité intérieure du Parlement de l'Etat membre exerçant la présidence de l'Union invitent l'ensemble de leurs homologues pour débattre d'un ou plusieurs thèmes.

En mai 2004, notre collègue Jean-Patrick Courtois avait représenté la commission à Stockholm ; le thème était celui de la sécurité routière. En décembre 2005, M. Charles Guéné s'était rendu à Londres pour débattre du terrorisme et de l'intégration des minorités. En avril 2006, notre collègue François-Noël Buffet était à Vienne sur les thèmes de l'immigration et de l'asile. Enfin, en septembre 2007, votre rapporteur ainsi que M. Jean-Claude Peyronnet étaient à Lisbonne. Quatre thèmes y ont été abordés : une politique commune d'immigration, le renforcement de la coopération policière, le futur d'une justice européenne et la protection des réfugiés.

Ces réunions font apparaître les différences de sensibilité des Etats membres sur chaque thème. Ainsi en est-il de l'immigration où les pays directement confrontés à l'arrivée d'immigrants clandestins par la mer comme l'Espagne, l'Italie, Malte, Chypre ou la Grèce réclament une plus grande solidarité des Etats membres. Cette urgence n'est toutefois pas toujours comprise par tous les Etats.

II. LES DOSSIERS EUROPÉENS D'ACTUALITÉ POUR LA COMMISSION DES LOIS

Les dossiers européens sur lesquels votre commission devra porter son intérêt au cours de l'année 2008 sont nombreux.

Dans ce cadre, elle sera **appelée à examiner plusieurs projets de loi tendant à adapter le droit français à plusieurs instruments juridiquement contraignants déjà adoptés par l'Union européenne**. Elle veillera notamment, autant que possible, à ce que les délais de transposition des directives européennes soient respectés. A ce titre, il lui reviendra d'examiner, en particulier les **mesures de transposition ou d'adaptation** relatives :

- à la **société coopérative européenne**, prévue par le règlement CE n° 1435/2003 du 22 juillet 2003. L'adaptation de notre droit aux contraintes de ce règlement aurait dû intervenir avant le 18 août 2006. Le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation du droit des sociétés au droit communautaire, déposé à l'Assemblée nationale le 14 novembre 2007, prévoit cependant les mesures d'adaptation nécessaires ;

- aux **fusions transfrontalières de sociétés de capitaux** dont le régime est organisé par la directive 2005/56/CE du 26 octobre 2005. La transposition de ce texte aurait dû intervenir avant le 15 décembre 2007 ; elle est prévue dans le cadre du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation du droit des sociétés au droit communautaire ;

- à la **lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme**, telle qu'organisée par la directive 2005/60/CE du 26 octobre 2005 qui aurait dû être transposée avant le 15 décembre 2007 ;

- à la **constitution et au capital des sociétés anonymes**, dont les règles sont modifiées par la directive 2006/68/CE du 6 septembre 2006. La date limite de transposition est fixée au 15 avril 2008 ;

- au **contrôle des comptes annuels et consolidés des sociétés**, organisé par la directive 2006/43/CE du 17 mai 2006. La transposition doit intervenir avant le 29 juin 2008 ;

- aux **obligations comptables des sociétés de capitaux**, définies par la directive 2006/46/CE du 14 juin 2006. Cette directive doit être transposée avant le 5 septembre 2008 ; les mesures de transposition figurent également dans le projet de loi précité.

Toutefois, au delà de cet indispensable travail en aval du processus de décision communautaire, votre commission devra suivre avec attention les dossiers en cours de négociation et surtout sur les dossiers faisant partie des priorités de la Commission européenne et de la future présidence française de l'Union européenne.

A. LES DOSSIERS EN COURS

1. L'ouverture de Schengen aux neuf nouveaux Etats membres

Pour entrer dans l'espace Schengen, c'est-à-dire pour que les contrôles aux frontières intérieures d'un Etat membre soient levés, il ne suffit pas de reprendre l'ensemble de l'acquis communautaire. L'Etat membre doit démontrer, après évaluation, qu'il a la capacité technique et humaine d'appliquer effectivement l'ensemble de l'acquis. En outre, il doit être raccordé au système d'information Schengen (SIS). La décision d'entrée dans l'espace Schengen est prise à l'unanimité par le Conseil européen.

L'entrée des nouveaux Etats membres a été retardée en raison, d'une part, d'évaluations défavorables sur la capacité à surveiller les frontières extérieures et, d'autre part, sur l'impossibilité technique de raccorder plus de dix-huit pays au SIS.

Toutefois, le Conseil a estimé le 8 novembre 2007 que les neuf Etats membres candidats (République tchèque, Estonie, Lituanie, Lettonie, Hongrie, Malte, Pologne, Slovaquie et Slovaquie) remplissaient désormais l'ensemble des conditions requises.

Les contrôles seront levés dès le 21 décembre 2007 aux frontières terrestres et maritimes et à partir du 30 mars 2008 aux frontières aéroportuaires.

La levée des contrôles aux frontières intérieures a été rendue possible grâce à la création du SIS « One for all ». Initialement, il était prévu le remplacement du SIS par un système complètement nouveau de seconde génération dit SIS II. En effet, l'élargissement fournissait l'opportunité de moderniser le SIS conçu au début des années 90 pour un petit nombre de membres. L'approfondissement de la coopération policière et judiciaire requérait de perfectionner le SIS afin qu'il offre de nouvelles fonctionnalités, notamment en intégrant la photographie et les empreintes digitales des personnes y figurant.

La commission européenne a donc été chargée du développement du SIS II. Or, refusant de s'appuyer dans un premier temps sur l'expérience acquise par la France qui gère pour le compte des Etats membres le SIS basé à Strasbourg¹ depuis 1993, de nombreux retards se sont accumulés qui ont de fait contraint à repousser l'adhésion des nouveaux Etats membres. Le SIS est la contrepartie nécessaire à la levée des contrôles aux frontières.

Afin de ne pas bloquer indéfiniment l'élargissement, le Portugal a pris l'initiative du SIS « One for all » qui consiste à aménager le SIS actuel de façon à ce qu'il puisse accueillir les nouveaux Etats membres. Ce système est transitoire avant le SIS II.

2. Le boom des fichiers de la coopération policière

Mme Claire Rocheteau, conseillère à la Représentation permanente de la France à Bruxelles, a indiqué à votre délégation que l'un des grands chantiers en cours était le développement de plusieurs fichiers de coopération policière, en particulier en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale. Une réflexion d'ensemble sur la protection des données est ainsi rendue nécessaire par la création de bases de données à très large spectre conservant des données relatives non pas à des suspects ou des condamnés, mais également à des citoyens ordinaires.

Les fichiers classiques de la coopération policière comme le SIS ou les fichiers d'analyse d'Europol² continuent de se développer.

¹ Notre collègue Richard Yung a pu visiter le SIS à l'occasion de son rapport n° 174 (2005-2006) fait au nom de la commission des lois sur la résolution n° 62 du 8 février 2006 relative au SIS II.

² Europol devrait devenir une agence européenne. Ce changement de base juridique anticipe sur le traité réformateur de Lisbonne. Un dossier reste en suspens : celui de la création d'une commission mixte composée de parlementaires européens et nationaux chargée de contrôler Europol. Voir le rapport n° 237 (2006-2007) de notre collègue Jean-Patrick Courtois au nom de la commission des lois sur la résolution n° 96 du 27 février 2007 relative à Europol.

A côté de ces fichiers européens à proprement parler, se mettent en place des liaisons entre les fichiers de police nationaux. C'est l'un des objets du traité de Prüm signé entre sept Etats membres le 27 mai 2005. Cette convention dite « Schengen III » prévoit notamment la mise en liaison des fichiers des empreintes digitales et des empreintes génétiques des Etats parties. Chaque Etat n'aurait pas accès directement aux fichiers des autres parties. Le système permet simplement d'interroger les fichiers sur la présence d'une empreinte correspondante. En cas d'interrogation positive, les autorités des deux pays se mettraient en contact pour échanger selon la voie habituelle de la coopération judiciaire les données permettant l'identification de la personne. C'est un système dit « hit - no hit ».

La commission a présenté un projet de décision du Conseil reprenant le traité de Prüm afin de l'étendre à l'ensemble des Etats membres.

Ces liaisons entre fichiers nationaux rendent encore plus nécessaire l'élaboration d'un cadre juridique commun pour la protection des données. En effet, la protection des données relève du droit national de chaque Etat membre puisqu'il n'existe pas d'instrument juridique de protection des données à caractère personnel dans le cadre de la coopération policière et judiciaire.

La commission a présenté en octobre 2005 une **proposition de décision-cadre relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale**. Toutefois, les discussions avancent là encore lentement. M. Franco Frattini a indiqué à la délégation de votre commission qu'il espérait un accord avant la fin de l'année. Bien que le Parlement européen fournisse un simple avis consultatif sur ce texte devant être adopté à l'unanimité du Conseil, il a précisé avoir souhaité associer étroitement le Parlement aux discussions. Les points de vue du Parlement et du Conseil se sont ainsi rapprochés en octobre.

La décision-cadre affirme le principe de disponibilité des informations entre les services de police des Etats membres de sorte que les différences de protection des données entre Etats membres ne soient plus un obstacle à l'échange d'informations. Plusieurs points demeurent en discussion :

- quelques Etats membres, dont le Royaume-Uni, souhaitent distinguer entre des données dites nationales ou internes, qui n'aurait pas vocation à être échangées, et des données dites de coopération ou externes. M. Gilles de Kerchove a jugé très difficile en pratique cette distinction qui aboutit en définitive à réduire le champ de la décision-cadre. Le projet en cours de discussion prévoirait une clause de rendez-vous au bout de trois ans pour évaluer la pertinence de cette distinction ;

- la France ainsi que d'autres Etats s'opposent à ce que les données transmises par un Etat membre à un autre Etat membre puissent ensuite être transmises à un Etat tiers sans que le consentement de l'Etat d'origine soit recueilli.

A côté de ces fichiers classiques de coopération policière et judiciaire, se développent des bases de données très larges. Ces « fichiers dérivants » conservent de nombreuses données relatives à des citoyens ordinaires afin, d'une part, de détecter des activités terroristes ou criminelles et, d'autre part, de pouvoir réveiller ces données pendant plusieurs années en cas de besoin.

Deux types de données sont concernés.

En premier lieu, les données techniques générées lors d'une communication électronique dites **données de trafic** doivent être conservées par chaque Etat membre en application de la directive 2006/24/CE du 15 mars 2006 sur la conservation de données générées ou traitées dans le cadre de la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public ou de réseaux publics de communications.

En second lieu, les données PNR (« Passenger name record ») des passagers aériens doivent être transmises aux Etats-Unis depuis 2002. Étant donné que cette exigence américaine était assortie de sévères sanctions, pouvant aller jusqu'au retrait de leurs droits d'atterrissage, les transporteurs européens ont accédé à cette demande. Toutefois, dès juin 2002, la Commission européenne a informé les autorités américaines que cette demande pouvait entrer en conflit avec la législation européenne en matière de protection des données. Elle a donc entamé des négociations avec la partie américaine, qui ont abouti à la conclusion d'un premier accord entre la Communauté européenne et les Etats-Unis le 28 mai 2004.

Toutefois, estimant que les dispositions de cet accord constituaient une violation des droits fondamentaux et contestant sa base juridique, le Parlement européen saisissait la Cour de justice des Communautés européennes d'un recours en annulation. Par un arrêt du 30 mai 2006, la Cour de justice annulait l'accord, jugeant la base juridique impropre (« premier pilier » au lieu du « troisième pilier »).

Négocié sous la pression des Etats-Unis, un nouvel accord a été conclu et signé en juillet 2007¹. De l'avis général, cet accord est moins bon que le précédent, notamment sur la durée de conservation de ces données et la possibilité pour les Etats-Unis de les transmettre à des Etats tiers.

Toutefois, selon M. Gille de Kerchove, l'Union européenne contraint malgré tout les Etats-Unis à se doter peu à peu de règles propres en matière de protection des données. Ainsi, il existe dans chaque département ministériel un responsable « données personnelles » qui rapporte devant le Congrès. Des principes communs pourraient être définis qui encadreraient l'ensemble des échanges de données entre les Etats-Unis et l'Europe.

¹ *Le Gouvernement ne soumettra pas à ratification cet accord, en se fondant sur l'avis de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat du 7 mai 2003 aux termes duquel ne peuvent être soumis à la ratification du Parlement que les accords ou conventions auxquels la République française est partie, ce qui n'est pas le cas de l'accord PNR.*

Par ailleurs, M. Jonathan Faull a assuré à la délégation de votre commission que les contrôles effectués par la commission montraient que les Etats-Unis supprimaient effectivement les données sensibles contenues dans les PNR, notamment les données relatives au régime alimentaire.

De son côté, **les réflexions se poursuivent pour doter l'Union européenne de son propre système de recueil des données PNR des ressortissants de pays tiers en provenance de pays tiers à destination de l'Union.** La commission a présenté le 6 novembre 2007 une proposition de décision-cadre relative à l'utilisation des données des dossiers passagers à des fins répressives. Cette proposition devrait faire partie des principaux dossiers pour 2008.

Au cours de la réunion conjointe du Parlement européen et des parlements nationaux à Bruxelles les 26 et 27 novembre dernier, plusieurs voix se sont élevées pour s'interroger sur l'efficacité réelle de ces dispositifs pour lutter contre le terrorisme. Dans l'équilibre entre sécurité et liberté, certains ont douté que les sacrifices en matière de liberté permettent réellement d'améliorer le niveau de sécurité.

Mme Sophie In't Veld, membre de la commission LIBÉ du Parlement européen, a en particulier regretté l'absence d'évaluation des résultats obtenus par ces dispositifs. Elle a estimé que ces systèmes massifs servaient avant tout à lutter contre la criminalité internationale et non spécifiquement contre le terrorisme. Elle a jugé que les Etats devraient assumer cette réalité plutôt que de s'appuyer sur le terrorisme auprès des opinions publiques.

3. Un trou d'air législatif en matière d'immigration

Selon M. Ziad Khoury, conseiller « Immigration, asile » auprès de la Représentation permanente de la France à Bruxelles, l'Union européenne serait dans un creux législatif en matière d'immigration après la période post-Tampere de 2000-2004. En outre, après avoir plutôt avancé en matière de répression de l'immigration illégale, les réflexions porteraient désormais sur les migrations légales et l'intégration.

Or, les mesures relatives à l'immigration légale sont les dernières à continuer de relever de la règle de l'unanimité au Conseil et de la consultation simple au Parlement européen depuis la décision du Conseil du 22 décembre 2004 faisant application de la clause passerelle¹.

¹ Cette clause permet de faire basculer les règles d'adoption des textes dans un domaine donné de l'unanimité vers la majorité qualifiée avec co-décision du Parlement européen. Elle a été mise en œuvre pour l'asile, l'immigration illégale et le contrôle des frontières extérieures. La politique des visas de court séjour en relevait déjà. Voir la décision 2004/927/CE du Conseil du 22 décembre 2004 visant à rendre la procédure définie à l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne applicable à certains domaines couverts par la troisième partie, titre IV, dudit traité. Pour plus de détails, voir la communication de notre collègue M. Hubert Haenel devant la délégation pour l'Union européenne du Sénat le mardi 15 décembre 2004.

En matière d'immigration illégale, deux textes sont toujours en cours de négociation, la Commission ayant l'espoir d'aboutir dans le courant de l'année 2008.

Présenté le 1^{er} septembre 2005 par la Commission, **la proposition de directive relative aux normes et procédures applicables au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier** s'attache à définir une procédure complète en matière de retour depuis la prise de la décision d'éloignement jusqu'au placement en rétention et l'éloignement effectif.

Votre commission des lois avait adopté une résolution très critique, devenue résolution du Sénat¹, s'opposant notamment à une harmonisation de la durée de la rétention qui fixerait une durée minimale, a fortiori égale à quatre mois. Elle observait de manière générale que les garanties offertes aux étrangers par la proposition de directive étaient moins protectrices que celles prévues par la législation française.

En septembre 2007, la commission des libertés civiles du Parlement européen a adopté à l'unanimité le rapport de M. Manfred Weber sur cette proposition de directive. Parmi ses nombreux amendements, la commission préconise de définir une période de trois à l'issue de laquelle la rétention ne serait plus justifiée. Les États membres pourraient raccourcir ce délai ou le prolonger d'un maximum de dix-huit mois lorsque, en dépit de tous les efforts raisonnables, l'opération d'éloignement risque de durer plus longtemps faute de coopération de la part du ressortissant de pays tiers concerné ou en raison de retards apportés à la fourniture des documents nécessaires par les pays tiers.

Si cette version était adoptée définitivement, la France pourrait conserver sa durée actuelle de rétention. Toutefois, l'harmonisation des durées de rétention souhaitée par la Commission ne serait pas atteinte.

Interrogé sur la prise en compte de la résolution du Sénat, M. Gilles Briatta, secrétaire général du SGAE, a indiqué qu'une harmonisation des délais de rétention administrative était désormais exclue, le Gouvernement ayant sur ce point entièrement suivi la position du Sénat.

Enfin, M. Jonathan Faull, directeur général « Justice et affaires intérieures » à la Commission, a pour sa part indiqué que les discussions avançaient très lentement au Conseil. Il n'est pas certain que la France pousse particulièrement ce dossier lors sa présidence.

Un second texte en cours de négociation est **la proposition de directive prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier**. Elle a été présentée par la Commission le 16 mai 2007.

¹ Résolution n° 97 du 27 février 2007 adoptée sur le rapport n° 238 (2006-2007 Sénat) de M. François-Noël Buffet au nom de la commission des lois.

La législation française dispose déjà d'un arsenal étoffé dans ce domaine. L'adoption de la directive ne devrait pas exiger de mesures de transpositions. Toutefois, il faut souligner que lors de la réunion conjointe des parlements nationaux et du Parlement européen à Bruxelles les 26 et 27 novembre 2007 plusieurs intervenants ont exprimé leurs doutes sur cette proposition.

Plusieurs critiques ont été formulées :

- le texte serait trop complexe à mettre en œuvre pour les employeurs, en particulier en cas de sous-traitance ;
- il conviendrait de lutter contre le travail illégal en général et pas simplement contre l'emploi d'étrangers en situation irrégulière ;
- le texte ne protège pas les employés contre les éloignements ce qui ne les inciterait pas à dénoncer leurs employeurs.

En outre, notre collègue Pierre Fauchon, au nom de la délégation pour l'Union européenne, a jugé qu'il n'était pas logique que l'Union se préoccupe du travail illégal des clandestins alors même qu'aucune politique en matière d'immigration légale n'avait encore été définie.

A cet égard, en matière d'immigration légale, la Commission européenne a présenté simultanément le 23 octobre 2007 deux textes qu'elle devrait particulièrement porter en 2008.

Le premier de ces textes est **la proposition de directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié**.¹ Présenté le 23 octobre 2007, cette proposition tend à instaurer une procédure commune accélérée pour l'admission des travailleurs hautement qualifiés issus de pays tiers, fondée sur des critères communs : contrat de travail, qualifications professionnelles et salaire supérieur à un seuil minimum fixé au niveau national. Elle prévoit un régime spécifique pour les «jeunes professionnels».

Cette « carte bleue européenne », telle que l'a présentée M. Franco Frattini par analogie avec la carte verte américaine, conférerait à son titulaire, ainsi qu'à sa famille, un ensemble de droits, notamment des conditions favorables pour le regroupement familial. L'accès au marché du travail de l'État membre de résidence serait limité les deux premières années. La proposition prévoit également la possibilité pour le titulaire d'une «carte bleue européenne» de se rendre dans un second État membre pour y travailler, à certaines conditions et après deux ans de séjour régulier dans le premier État membre.

Le second est **la proposition de directive établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire**

¹ COM (2007) 637 final.

d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre¹. Ce texte est plus couramment qualifié de directive sur les droits et devoirs des migrants.

Dans le domaine de l'immigration légale, un certain nombre de directives, couvrant des groupes spécifiques de ressortissants de pays tiers, a déjà été adopté comme la directive 2003/86/CE du Conseil relative au droit au regroupement familial ou la directive 2003/109/CE du Conseil relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

La proposition de la commission s'inscrit dans le droit fil de ces actes. Elle est un instrument horizontal accordant des droits à tout travailleur issu d'un pays tiers qui réside légalement dans un État membre, indépendamment du titre auquel il a été admis sur le territoire de cet État membre et a obtenu l'autorisation d'y travailler.

S'il est accordé, le permis de séjour et de travail devra être délivré sous la forme d'un document unique. Il est prévu d'imposer aux États membres l'obligation générale d'instaurer un système de «guichet unique» et de respecter certaines garanties et certaines normes dans le traitement des demandes. En ce qui concerne le format du permis unique, le modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers établi par le règlement (CE) n° 1030/2002 sera repris.

Ce texte qui pour l'essentiel est une synthèse de textes antérieurs pourrait avoir des conséquences importantes sur notre législation. M. Patrick Stefanini, conseiller de M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement, a indiqué qu'il tendait à rendre obligatoire la délivrance d'un titre de séjour aux mineurs. Or, le code de l'entrée et du séjour des étrangers en France et du droit d'asile ne prévoit la délivrance d'un titre qu'aux majeurs. Les mineurs en sont dispensés, sauf ceux âgés de plus de seize ans qui désirent travailler.

4. Droit civil, droit commercial et droit de la consommation

a) Des règles communautaires de conflits de lois en matière contractuelle en cours d'adoption

Les institutions européennes terminent actuellement l'examen de la proposition de règlement « Rome I » relatif à la **loi applicable en matière contractuelle**. Ce texte a pour objet de communautariser, en la mettant à jour, la convention de Rome du 19 juin 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles.

¹ COM (2007) 638 final.

Cet instrument, dont la genèse remonte à un livre vert présenté en 2003, est essentiel afin de limiter les effets du *law shopping* au sein de l'Union européenne.

Les **principales difficultés** au cours de la négociation ont concerné les innovations apportées par la proposition de règlement aux stipulations de la convention de Rome sur deux points :

- la compétence dans le cadre de litiges nés à l'occasion de **contrats de consommation**. La question posée est de savoir si une règle spéciale de compétence doit être prévue lorsque le consommateur souhaite faire valoir en justice les droits qu'il tire du contrat, afin de lui faciliter la saisine d'une juridiction proche de sa résidence habituelle ;

- la compétence en matière de **contrats d'assurance**. Les règles de compétences actuelles apparaissent particulièrement complexes et éparées. Leur simplification et leur regroupement dans le cadre de ce nouvel instrument a donc été envisagé.

Lors de contacts pris par votre commission sur ce dossier, en octobre 2007, le Gouvernement avait indiqué souhaiter aboutir rapidement à l'adoption de ce règlement, tout en maintenant un niveau élevé de protection au consommateur, dans la mesure où il permettra en particulier de traiter le commerce en ligne.

Depuis cette date, le Parlement européen s'est prononcé sur la proposition de la Commission, en adoptant un texte prévoyant que, dans le cas d'un contrat entre un professionnel et un consommateur, le droit applicable est celui de l'Etat où le consommateur a sa résidence habituelle. Toutefois, s'agissant du commerce électronique, le texte adopté prévoit que les parties peuvent opérer un choix, ce qui permettra à un opérateur électronique d'être libre de prévoir l'application de la loi de son Etat lors de la proposition d'un contrat à un consommateur. En tout état de cause, le texte dispose que le choix de la loi applicable est toujours soumis aux règles de l'Etat de résidence du consommateur, ce qui offre une solution qui est en même temps favorable aux petites entreprises et aux consommateurs.

La procédure de conciliation tenue entre le Parlement européen et le Conseil à l'occasion de la session du Conseil Justice et affaires intérieures des 6 et 7 décembre 2007 a abouti à un **accord sur un texte prévoyant les règles spéciales pour les litiges de consommation susmentionnés**. Le texte devrait pouvoir être adopté définitivement dans les prochaines semaines.

b) Des négociations difficiles sur des règles de conflits de lois en matière de divorce

La Commission européenne a présenté, en mars 2005, un livre vert envisageant la modification du règlement CE n° 2201/2003 du 27 novembre 2003 (règlement « Bruxelles II bis ») relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale.

L'accroissement de la mobilité des citoyens au sein de l'Union européenne a en effet entraîné une hausse du nombre de mariages dans lesquels les conjoints sont de nationalités différentes ou vivent dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants. Lorsque les conjoints souhaitent divorcer, les règles de compétence du règlement Bruxelles II *bis* s'appliquent et leur permettent de choisir entre plusieurs critères de compétence juridictionnelle.

Dès lors qu'une procédure de divorce est portée devant la juridiction d'un État membre, le droit applicable est déterminé selon les règles de conflit de lois de cet État. Or, il existe des différences importantes entre les règles nationales de conflit de lois, ce qui conduit à un manque de sécurité juridique et de souplesse.

L'exemple d'un divorce au sein d'un couple italo-portugais, marié en Italie mais dont l'un des époux doit vivre au Portugal pour des raisons professionnelles tandis que l'autre reste en Italie, illustre les difficultés suscitées par le droit en vigueur.

En vertu du règlement Bruxelles II *bis*, le divorce peut être demandé soit en Italie, soit au Portugal. Or, les conjoints étant de nationalité différente, les juridictions italiennes appliqueront le droit de l'État « *sur le territoire duquel la vie conjugale s'est principalement déroulée* », tandis que les juridictions portugaises appliqueront le droit de la résidence commune habituelle des conjoints ou, à défaut, le droit avec lequel les conjoints ont « *les liens les plus étroits* ». Il est donc difficile pour les conjoints de prévoir le droit qui s'appliquera à leur situation.

La situation de conjoints d'une même nationalité mais vivant dans un Etat membre différent de celui dont ils ont la nationalité montre également les limites du système actuel.

Ainsi, dans le cas d'un couple dont les deux conjoints sont de nationalité italienne et qui vit à Munich, les conjoints peuvent souhaiter divorcer par consentement mutuel selon le droit allemand, avec lequel ils considèrent avoir les liens les plus étroits, et qui n'exige qu'un an de séparation en cas de divorce, contre trois ans en droit italien. Le règlement Bruxelles II *bis* leur permet de demander le divorce soit en Allemagne, soit en Italie. Néanmoins, comme les règles de conflit de lois tant allemandes qu'italiennes se fondent, en premier lieu, sur la nationalité commune des conjoints, les juridictions des deux pays appliqueront nécessairement le droit italien en matière de divorce.

Le but du nouvel instrument envisagé au niveau communautaire, actuellement connu sous le nom de règlement « Rome III », serait d'établir des règles permettant de déterminer la loi applicable au divorce, au-delà de la seule compétence juridictionnelle.

Les négociations engagées rencontrent néanmoins de **fortes difficultés compte tenu de l'hétérogénéité des règles applicables dans les Etats membres et de leurs traditions culturelles divergentes des Etats membres**. Ainsi, Malte -qui ne reconnaît pas le divorce- ne souhaite pas que ses propres tribunaux soient amenés à prononcer des divorces sur la base d'un droit étranger. Par ailleurs, les Etats dans lesquels la procédure de divorce est très souple et rapide -comme la Suède- ne souhaitent pas voir leurs juridictions contraintes d'appliquer les règles plus strictes d'autres Etats -comme l'Irlande.

Il existe à ce stade un clivage entre la position des Etats de tradition juridique continentale -à commencer par la France et l'Allemagne-, favorables au texte, et les Etats privilégiant la loi du for, à l'instar du Royaume-Uni, de l'Irlande, des Pays-Bas, de la Finlande, de la Suède ou du Danemark.

Les négociations en cours ont abouti sur l'idée que la possibilité serait offerte aux parties de choisir, lorsque plusieurs règles de rattachement coexistent, la juridiction compétente ainsi que la loi applicable. Le règlement comporterait, en outre, des règles relatives au droit applicable en l'absence de choix par les parties, ainsi que des dispositions destinées à préserver les lois et traditions de l'Etat membre concerné dans le domaine du droit de la famille.

Le Gouvernement a indiqué qu'il soutenait fortement les grandes orientations d'un tel instrument communautaire afin de réduire la tendance au *forum shopping* que l'on peut actuellement constater.

c) Vers un texte communautaire relatif au recouvrement transfrontalier des obligations alimentaires

Des négociations sont en cours en vue de l'adoption d'un règlement relatif à la **compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions** ainsi que la **coopération en matière d'obligations alimentaires**, sur la base d'une proposition de la Commission européenne du 15 décembre 2005.

La Conférence de La Haye de droit international privé a engagé en 2003 des travaux dans le domaine des obligations alimentaires afin de moderniser les conventions existantes de 1956, 1958 et 1973, auxquels la Communauté européenne prend une part active. Toutefois, il est apparu nécessaire de parvenir dans le même temps au sein de l'Union européenne à la définition d'un régime commun.

La proposition de règlement a pour ambition de lever l'ensemble des obstacles qui s'opposent encore au recouvrement des aliments au sein de l'Union européenne. Elle vise à créer un environnement juridique adapté permettant aux créanciers d'aliments d'obtenir plus aisément, plus rapidement et, en général, sans frais, un titre exécutoire capable de circuler sans entrave dans l'espace judiciaire européen et d'aboutir concrètement au paiement régulier des sommes dues.

Les négociations sur ces instruments avancent néanmoins lentement, les présidences portugaise et slovène de l'Union européenne souhaitant prendre le temps nécessaire pour parvenir à un accord global. En effet, le Parlement européen conteste la base juridique retenue¹ qui implique une décision à l'unanimité des membres du Conseil et la simple consultation des députés européens. Ces derniers réclament une clause « passerelle » qui elle-même ne peut être décidée qu'à l'unanimité, et qui permettrait l'utilisation d'une procédure d'adoption faisant davantage de place à son intervention.

Cependant, compte tenu de l'adoption, le 23 novembre 2007, de la convention de La Haye sur le recouvrement international des aliments destinés aux enfants et à d'autres membres de la famille, il est possible que le texte définitif du règlement communautaire s'inspire très fortement des stipulations de cette convention.

d) Une vaste entreprise de révision de l'acquis communautaire en matière de protection des consommateurs

Le 8 février 2007, la Commission européenne a adopté une communication relative à la **révision de l'acquis communautaire** en matière de protection des consommateurs. Elle propose de réviser huit directives existantes afin de simplifier et d'améliorer l'environnement réglementaire, tant pour les professionnels que pour les consommateurs, et d'améliorer ou d'étendre, dans certains domaines, la protection offerte à ces derniers.

La question essentielle est de savoir si une directive-cadre sur la protection des consommateurs doit être adoptée ultérieurement, qui serait complétée par des directives « verticales » visant des domaines spécifiques du droit de la consommation.

Une première étape de ce processus de révision est offerte par la proposition de directive relative à la protection des consommateurs en ce qui concerne certains aspects de **l'utilisation des biens à temps partagé**, présentée par la Commission en juin 2007. Un échange de vues a eu lieu lors d'une réunion du Conseil le 22 novembre 2007, au cours de laquelle les deux principales difficultés soulevées ont été celles du champ d'application de ce futur instrument :

- d'une part, en ce qui concerne la revente des biens acquis en temps partagé ainsi que les produits analogues à l'utilisation des biens à temps partagé (par exemple, les séjours de vacances dans des biens mobiliers tels que des bateaux ou des caravanes) et les produits de vacances à long terme, comme les clubs de vacances à tarifs préférentiels ;

- d'autre part, s'agissant de la coordination entre cette proposition de directive et la future directive-cadre sur les droits contractuels des consommateurs.

¹ Articles 61 et 67 du traité instituant la Communauté européenne.

Le Parlement européen devrait rendre son avis en première lecture au printemps 2008.

Le Gouvernement a fait savoir qu'il suivra avec attention la procédure de révision de la réglementation communautaire actuelle en veillant à ce que les règles révisées assurent un niveau de protection suffisant des consommateurs tout en facilitant les relations commerciales.

5. Droit pénal

a) Un instrument relatif à la reconnaissance et à la surveillance de certaines peines en cours d'adoption

En avril 2007, la France et l'Allemagne ont pris une initiative conjointe en vue de l'adoption par le Conseil d'une **décision-cadre concernant la reconnaissance et la surveillance des peines assorties du sursis avec mise à l'épreuve, des peines de substitution et des condamnations sous condition.**

Ce projet tend à définir les règles en vertu desquelles un Etat membre surveille les mesures de probation résultant d'un jugement rendu dans un autre Etat membre ou les peines de substitution contenues dans un tel jugement et prend toute autre décision relative à l'exécution dudit jugement. De telles dispositions permettraient de faciliter la réinsertion d'une personne condamnée et d'améliorer la protection des victimes.

Le champ d'application de cet instrument serait limité à la seule reconnaissance de jugements et au transfert de la surveillance de mesures de probation et de peines de substitution, ainsi que de toute autre décision de justice prévue par la décision-cadre. Il ne s'appliquerait pas à l'exécution d'un jugement en matière pénale portant condamnation à une peine ou mesure privative de liberté ainsi qu'à l'exécution des sanctions pécuniaires et des décisions de confiscation, celle-ci étant régie par les instruments juridiques déjà applicables entre les Etats membres¹.

En octobre 2007, le Gouvernement avait indiqué souhaiter faire aboutir rapidement ce projet qui permettra la poursuite, sur le territoire d'un autre Etat membre, de mesures de contrôle et de surveillance des personnes condamnées dans un Etat membre différent.

Lors de la réunion du Conseil Justice et affaires intérieures, les 6 et 7 décembre 2007, **les délégations des Etats membres sont parvenues à un accord politique sur cet instrument**, sous l'impulsion de la présidence portugaise de l'Union européenne, qui en avait fait un thème prioritaire.

¹ *Décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires ; décision-cadre 2006/783/JAI du Conseil du 6 octobre 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation.*

b) Une initiative sur l'exécution des mesures présentencielles enlisée

Le 29 août 2006, la Commission a présenté une proposition de **décision-cadre relative à la décision européenne de contrôle judiciaire dans le cadre des procédures présentencielles** entre les États membres de l'Union européenne.

A l'heure actuelle, les mesures de contrôle judiciaire présentencielles prévues par les droits nationaux ne peuvent pas être appliquées au-delà des frontières dans chaque État dans la mesure où les États ne reconnaissent pas les décisions judiciaires étrangères dans ces matières. Il existe donc un risque d'inégalité de traitement entre les personnes suspectées d'avoir commis une infraction qui résident dans le pays où celle-ci a été commise et celles qui n'y résident pas.

Pour remédier à cette situation que la Commission juge attentatoire au principe de libre circulation, l'instrument projeté tend à permettre à une autorité judiciaire de l'État membre sur le territoire duquel une infraction a été commise de transférer les mesures de contrôle judiciaire présentencielles à l'État membre où le suspect réside habituellement. Il instaure une obligation pour l'État de résidence de reconnaître et d'exécuter la décision de l'État où le procès doit se dérouler. La proposition de la Commission devrait permettre de soumettre le suspect à une mesure de contrôle dans son environnement habituel jusqu'à la tenue du procès dans cet autre État membre et de garantir sa comparution à l'audience, lorsque les jugements par défaut ne sont pas possibles. Le suspect devrait néanmoins consentir à la mesure de contrôle, le texte proposé prévoyant cependant la possibilité de le renvoyer par la force dans l'État où le procès doit se dérouler au cas où il n'y retournerait pas volontairement.

Cette proposition semble toutefois aujourd'hui enlisée. La présidence portugaise a proposé en septembre 2007 un projet de conclusions sur une décision-cadre ne comportant pas d'harmonisation des droits nationaux. Les négociations s'ouvriront sous présidence slovène, mais le texte ne semble pas prioritaire.

Le Gouvernement souhaite faire aboutir la proposition de la Commission tout en estimant souhaitable un minimum d'harmonisation des législations nationales.

c) Des directives en matière de protection de l'environnement et de protection des droits de propriété intellectuelle qui pourront prévoir le principe de sanctions pénales mais non les peines applicables

La question de l'application, dans un instrument relevant du pilier communautaire -et non du troisième pilier de l'Union européenne-, de sanctions à caractère pénal est récurrente depuis l'annulation par la Cour de justice des Communautés européennes, en 2005, d'une décision-cadre sur la

protection du droit de l'environnement par le droit pénal¹. La Cour avait alors jugé que « *si, en principe, la législation pénale et les règles de la procédure pénale ne relèvent pas de la compétence de la Communauté européenne, (...) le législateur communautaire, lorsque l'application de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives par les autorités nationales compétentes constitue une mesure indispensable pour lutter contre les atteintes graves à l'environnement, [peut] prendre des mesures en relation avec le droit pénal des États membres et qu'il estime nécessaires pour garantir la pleine effectivité des normes qu'il édicte en matière de protection de l'environnement.* »

La portée de cette décision a donné lieu à un vif débat entre la Commission européenne, d'une part, et la majorité des États membres, d'autre part, sur le fait de savoir si un instrument communautaire pouvait non seulement définir des incriminations, mais également préciser la nature et le niveau des sanctions pénales applicables.

Ce débat a eu des répercussions importantes sur la négociation de deux instruments communautaires : la proposition de directive relative aux mesures pénales visant à assurer le respect des droits de propriété intellectuelle, adoptée en juillet 2005 par la Commission, et la proposition de directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, présentée en février 2007.

L'arrêt *Commission contre Conseil* du 23 octobre 2007² semble néanmoins devoir mettre fin au conflit d'interprétation présent depuis deux ans. La Cour de justice y a en effet estimé que « *la détermination du type et du niveau des sanctions pénales à appliquer* », lorsque des infractions sont prévues afin d'assurer le respect de règles communautaires, « *ne relève pas de la compétence de la Communauté.* »

La présidence slovène a choisi de faire de l'aboutissement de la directive sur la protection de l'environnement l'un de ses axes de travail au cours du premier semestre 2008.

Quant à la directive relative aux droits de propriété intellectuelle, l'économie du texte pose difficulté au Gouvernement qui estime qu'il doit précisément définir les violations des droits de propriété à incriminer et à sanctionner.

En tout état de cause, comme l'a souligné M. Gilles Briatta, secrétaire général des affaires européennes, lors de son audition par votre commission, l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne permettra d'éviter ce type de différends à l'avenir puisqu'il opère une communautarisation totale des matières relevant de la justice et des affaires intérieures.

¹ Arrêt du 13 septembre 2005, affaire C-176/03.

² Affaire C-440/05.

B. LES PRIORITÉS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Les échanges de la délégation avec M. Franco Frattini et les services de la Commission européenne ont permis de dégager les priorités de cette institution pour les mois à venir. La communication sur le **programme législatif et de travail de la Commission pour 2008**, adoptée le 23 octobre 2007, est venue confirmer les actions projetées dans les domaines de compétence intéressant votre commission.

A cette stratégie annuelle devrait s'ajouter une **nouvelle stratégie pluriannuelle visant à établir un espace de liberté, de sécurité et de justice**, destinée à prendre la suite du programme de La Haye arrivant à échéance en 2008.

1. Sécurité et visas : finaliser les projets en cours

En matière de sécurité, le programme de travail de la commission pour 2008 ne prévoit pas d'initiatives majeures.

A la suite de l'entrée dans l'espace Schengen de neuf nouveaux Etats membres au 1^{er} janvier 2008, la Commission devra continuer à s'atteler au déploiement du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) qui succédera au SIS « One for all ». M. Yves Gimard, conseiller « coopération policière » à la Représentation permanente de la France à Bruxelles, est toutefois réservé sur le lancement du SIS II en 2008.

De la même façon, la mise en place des visas biométriques avec le système VIS devrait avancer. Si la proposition de règlement concernant le système d'information sur les visas et l'échange de données entre les Etats membres sur les visas de court séjour a fait l'objet d'un accord politique en juin 2007, en revanche l'examen du projet modifiant les instructions consulaires communes a été suspendu. Or, ce texte est essentiel pour permettre la capture des données biométriques.

Parmi les rares initiatives annoncées par la commission en 2008, il faut relever **la communication sur la radicalisation violente**. Elle doit permettre le développement d'actions aux fins de lutter contre la radicalisation violente sur la base d'études, d'un questionnaire et d'une grande conférence. Une consultation publique a été lancée.

Cette préoccupation rejoint celle évoquée par M. Gilles de Kerchove, coordonnateur anti-terroriste du Conseil, pour lequel le vrai défi du terrorisme est l'intégration et la prévention de la radicalisation. Lors de la réunion conjointe de la commission LIBE du Parlement européen et des parlements nationaux à Bruxelles en novembre 2007, M. Gilles de Kerchove a expliqué que la lutte contre la radicalisation devait suivre trois axes :

- ne pas faciliter le contact avec des éléments radicaux. Sur ce point, la proposition « Check the web » de M. Franco Frattini tendant à bloquer l'accès aux sites prosélytes violents va dans ce sens. Europol aurait proposé d'assumer cette mission de contrôle des sites au nombre de 2.500 environ ;

- agir sur les motivations en développant le dialogue des cultures et en luttant contre les discriminations ;
- détecter les individus radicalisés.

2. L'immigration et le contrôle des frontières extérieures

La communication sur le programme législatif et de travail de la Commission pour 2008, adoptée le 23 octobre 2007, est prudente en ce qui concerne la politique migratoire où la seule gestion des frontières extérieures est mise en avant. Des initiatives non législatives sont attendues ainsi que quelques initiatives législatives pour mettre en place un cadre juridique favorable aux migrations dites circulaires.

Toutefois, le Conseil européen de Bruxelles du 14 décembre 2007 a réaffirmé la nécessité de poursuivre la mise en place d'une politique européenne globale en matière de migrations, qui complète les politiques des Etats membres. Cet engagement politique renouvelé incite la commission à aller jusqu'au bout de son programme de travail pour 2008 et à mener à leur terme les initiatives déjà lancées.

a) Le renforcement de l'agence Frontex

Les bases d'une politique commune en matière de gestion intégrée des frontières extérieures de l'Union européenne ont été mise en place avec notamment la création de l'Agence pour la gestion des frontières extérieures (Frontex)¹. Située à Varsovie, elle a débuté ses activités le 3 octobre 2005 et est principalement chargée de coordonner la coopération opérationnelle entre les Etats membres à partir d'analyses de risques.

Frontex intervient principalement aux frontières méridionales de l'Europe. Elle assure le pilotage des équipes d'intervention rapide (RABIT) créées en 2007 et composées d'une réserve de 450 gardes-frontières nationaux potentiellement mobilisables, de manière temporaire, par des Etats membres confrontés à des situations de crise. L'agence a aussi mis en place un réseau européen de patrouilles côtières en mai 2007 et gère un répertoire centralisé d'équipements techniques qu'elle peut mobiliser en cas de besoin. Lors d'interventions dans les îles Canaries, elle a appuyé des opérations conjointes de retour.

M. Pierre Simunek, conseiller « Visa, frontière » à la Représentation permanente de la France à Bruxelles, a confirmé cette montée en puissance de Frontex qui ne dispose toutefois pas de moyens propres. Elle ne vient qu'en appui des moyens des Etats membres. Concernant l'idée d'un corps de gardes frontières européens, il a jugé l'idée séduisante a priori mais a souligné l'opposition farouche de nombreux pays, en particulier des nouveaux Etats

¹ *Décision du Conseil du 26 octobre 2004. Voir également le rapport n° 228 (2003-2004 Sénat) de M. Alex Türk au nom de la commission des lois sur la résolution n° 68 du 16 mars 2004.*

membres. En tout état de cause, cela nécessiterait probablement une révision de la Constitution, celle-ci interdisant à un fonctionnaire étranger de procéder à une interpellation sur le territoire national. Une piste plus raisonnable consisterait à harmoniser les formations.

En 2008, la Commission devrait rendre un rapport sur l'évaluation et le futur développement de FRONTEX. Cette évaluation doit permettre de se prononcer sur l'extension de ses activités opérationnelles, notamment les opérations de sauvetage en mer, ainsi que sur l'opportunité de lui confier d'autres aspects de la gestion des frontières extérieures, en particulier la coopération douanière. En effet, Frontex ne connaît de la sécurité des frontières que sous l'angle de la gestion des flux migratoires et de la lutte contre l'immigration clandestine. Or, la sécurité des frontières répond à bien d'autres enjeux en termes de lutte contre la criminalité internationale. C'est en ce sens que M. Gilles de Kerchove avait déploré un cloisonnement excessif des structures européennes en matière de sécurité.

Dans cette perspective de montée en puissance, le projet de budget de l'Union pour 2008 triplerait le montant de la dotation budgétaire de l'agence à 37 millions d'euros.

A cet égard, il faut relever que lors de la réunion des commissions des lois des parlements nationaux à Lisbonne en septembre 2007, plusieurs parlementaires, en particulier du Royaume-Uni, ont exprimé leur doute sur la plus-value actuelle de Frontex et ont affirmé la nécessité d'évaluer son activité.

En tout état de cause, la Commission devrait présenter une communication sur la création d'un système européen de surveillance à la frontière. Ce système serait centré sur les frontières maritimes méridionales de l'Union. Sa mise en œuvre se ferait en trois phases :

- interconnexion et rationalisation des systèmes et mécanismes existants de déclaration et de surveillance au niveau des États membres (2008-2009) ;
- développement et mise en oeuvre d'outils et d'applications communs (2008-2013) ;
- création d'un environnement commun de partage d'informations couvrant la Méditerranée et la Mer noire (2012-2013).

b) Développer les migrations « circulaires »

La communication de la Commission de décembre 2005 sur le programme d'action relatif à l'immigration légale¹ prévoyait l'adoption, entre 2007 et 2009, de cinq propositions législatives sur l'immigration économique. Le but est de développer les migrations dites « circulaires », c'est-à-dire des migrations économiques non pérennes favorisant les aller et retour entre les pays d'origine et l'Union européenne, de manière à ce que ces échanges soient mutuellement bénéfiques.

¹ COM (2005) 669.

Ce projet porté par M. Franco Frattini au nom de la Commission et à la demande du Conseil se traduit déjà par le dépôt de deux propositions : la directive relative à la « carte bleue européenne » et la directive sur les droits et devoirs des migrants présentées simultanément le 23 octobre 2007¹.

Deux textes restent à être présentés. Dans son programme de travail pour 2008, la Commission a annoncé leur dépôt. Il s'agit :

- de la proposition de directive sur les conditions d'entrée et de résidence des **travailleurs saisonniers** ;

- de la proposition de directive sur les procédures régissant l'entrée et le séjour temporaire **des personnes transférées au sein d'une même entreprise** et sur les conditions d'entrée et de séjour des **stagiaires rémunérés**.

Ces initiatives doivent être adoptées à l'unanimité par le Conseil. La Commission devrait en faire une de ses priorités même s'il sera difficile d'aboutir définitivement sous la présidence française. De son côté, la France est dans une position favorable puisqu'elle dispose depuis la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration de dispositions législatives spécifiques pour ces différentes catégories de migrants (carte « compétences et talents », carte de séjour temporaire d'une durée de trois ans pour les salariés en mission, autorisation provisoire de séjour pour les stagiaires et carte de séjour à entrées multiples pour les travailleurs saisonniers).

3. Vers la mise en place d'un régime européen d'asile

La première phase d'harmonisation des politiques d'asile s'est traduite par l'adoption de trois textes : le règlement n° 343/2003 de Dublin adopté le 18 février 2003 sur les règles relatives à l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile, la directive 2003/9/CE relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile et la directive 2005/85/CE relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres.

Toutefois, cette première phase se heurte déjà à des obstacles. Ainsi, une liste des pays dits sûrs qui permettent la mise en œuvre d'une procédure accélérée d'examen de la demande d'asile n'a pas pu être arrêtée faute de consensus entre les Etats membres.

Conformément au programme de La Haye de 2004 qui prévoit une harmonisation des politiques d'asile d'ici 2010, ce qui implique notamment de définir une procédure unique pour l'examen des demandes, la Commission a présenté en juin 2007 un Livre vert sur l'établissement d'un régime européen commun d'asile. La consultation sur le Livre vert doit se terminer à la fin de l'année.

¹ Voir pages 29 et 30.

M. Franco Frattini a indiqué à la délégation de votre commission qu'il espérait présenter un programme d'action au printemps 2008, de façon à ce que les premières propositions législatives soient déposées dans le courant de l'année 2008 pour une adoption en 2010. Ce calendrier apparaît toutefois optimiste.

En outre, la Commission devrait faire avancer la proposition de directive tendant à étendre le champ d'application de la directive relative aux ressortissants de pays tiers ayant le statut de résidents de longue durée aux bénéficiaires du statut de réfugié.

4. Marché intérieur et consommateurs

a) Vers un projet d'instrument en matière de successions transfrontalières

La Commission envisage de proposer un règlement tendant à définir les **règles de compétence juridictionnelle et de conflits de loi en matière de successions transfrontalières**.

L'instrument projeté pourrait créer à ce titre un certificat d'hérédité européen et mettre en place des mécanismes permettant de déterminer si une personne résidant au sein de l'Union européenne a laissé un testament.

b) Simplifier le droit européen des sociétés et l'adapter aux petites et moyennes entreprises

La **simplification du droit des sociétés** est au cœur de la réflexion de la Commission européenne pour 2008.

Toutefois, comme l'ont indiqué les services de la direction générale du marché unique à la délégation de votre commission, il existe une **incertitude sur le type de simplification à retenir** :

- soit supprimer certaines dispositions d'harmonisation apparaissant trop contraignantes pour laisser les Etats membres définir seuls certains points de la réglementation du droit des sociétés jugés « purement internes » ;

- soit maintenir une harmonisation poussée du droit des sociétés en en simplifiant les dispositifs.

Comme l'a précisé M. Gilles Briatta, secrétaire général des affaires européennes à l'occasion de son audition, il est essentiel de veiller à ce que la simplification envisagée des instruments communautaires ne conduise pas à supprimer les obligations relatives à l'information des actionnaires et des marchés, et n'entraîne pas une fragmentation du marché intérieur. En outre, si la première des deux options devait être choisie, elle pourrait avoir pour effet de renforcer la concurrence entre les droits des Etats membres et favoriserait le *law shopping*. Dans cette hypothèse, il conviendrait que le droit français des sociétés présente une réelle attractivité par rapport aux autres droits nationaux.

Selon les informations recueillies par votre commission, une proposition législative devrait être présentée par la Commission au printemps ou à l'été 2008.

La Commission européenne souhaite également mener une action spécifique en faveur des **petites entreprises européennes**. Dans ce cadre, la réflexion est engagée pour doter les petites et moyennes entreprises d'une législation spécifique favorisant leur activité transfrontalière et améliorant leur accès aux marchés publics.

A cet effet, est envisagée la création d'une « **société privée européenne** », destinée aux petites et moyennes entreprises européennes. Le statut de la société européenne datant de 2001 n'est en effet pas adapté aux petites structures, tant par ses modalités de constitution que du fait de la lourdeur de son fonctionnement. La Commission européenne souhaiterait mettre en place un cadre statutaire simplifié ne faisant toutefois pas disparaître la société européenne qui fera l'objet d'une évaluation en 2009.

Un projet d'instrument devrait être présenté par la Commission au printemps ou à l'été 2008. Le Parlement européen a d'ores et déjà annoncé qu'il soutiendrait une telle initiative.

La Commission réfléchit également à des actions destinées à renforcer la **transparence et l'accès à la justice économique en Europe**. Elle a commandé une étude dont les résultats devraient être connus en juillet 2008. En décembre 2007, M. Franco Frattini a annoncé que, sur la base de ces résultats, une réflexion pourrait être engagée en vue de supprimer totalement la procédure d'exequatur¹ au sein de l'Union européenne, d'opérer une harmonisation minimale des règles de procédure et, le cas échéant, de rapprocher certains aspects du droit matériel économique afin de prévenir le *law shopping* et le *forum shopping*.

c) Poursuivre la révision du droit communautaire de la consommation

Dans le cadre de la révision de l'acquis communautaire en matière de protection des consommateurs, la Commission souhaite proposer au Conseil et au Parlement européen une « **directive-cadre** » qui codifierait les dispositions figurant dans sept directives sectorielles distinctes existantes tout en apportant, le cas échéant, certaines modifications destinées à améliorer la sécurité juridique des consommateurs européens.

Des directives « verticales » pourront, le cas échéant, compléter les dispositions générales de la directive-cadre, en fonction de la particularité des biens ou services fournis aux consommateurs.

¹ La décision d'exequatur, rendue par une juridiction, autorise l'exécution, sur le territoire de l'Etat dont ressortit la juridiction, d'un jugement étranger.

d) De nouvelles actions en matière de concessions de services publics

Lors des échanges de la délégation de votre commission avec les services de la direction générale du marché intérieur et des services de la Commission européenne, M. Bertrand Carsin, directeur « Politique des marchés publics », a évoqué le dépôt en 2008 d'une proposition de directive relative aux **conditions d'octroi** et au **régime des concessions de services publics dans l'Union européenne**.

5. Droit pénal : renforcer Eurojust

La Commission européenne a adopté une communication le 23 octobre 2007 visant à **conforter le statut et les missions d'Eurojust**.

Constatant le rôle très positif d'Eurojust dans le cadre de la lutte contre le crime organisé mais également la diversité des statuts des membres nationaux représentant les Etats membres, la Commission prévoit d'actualiser la décision du Conseil de 2002 ayant institué cet organe. Aussi propose-t-elle trois séries de mesures pour développer cet instrument :

- élargir les pouvoirs des membres nationaux notamment par une augmentation de la durée du mandat, un renforcement des bureaux nationaux installés auprès d'Eurojust, l'octroi de pouvoirs nouveaux (suggestion de mesures d'investigation spéciales, information de la mise en place d'une livraison surveillée lorsque que deux autres Etats membres sont concernés...);

- élargir les pouvoirs du collège d'Eurojust qui pourrait être l'autorité compétente pour trancher les conflits de compétence juridictionnelle entre les Etats membres, déclencher des enquêtes ;

- clarifier les relations avec les autres acteurs de la coopération judiciaire tels que les magistrats de liaison et le réseau judiciaire européen ou encore Europol et l'OLAF.

Cette proposition a été discutée par les Etats membres lors d'un séminaire qui s'est tenu à Lisbonne les 29 et 30 octobre 2007. Le Conseil « Justice et affaires intérieures » des 6 et 7 décembre 2007 a été l'occasion de saluer l'initiative de la Commission et de prendre acte de la valeur ajoutée par Eurojust dans le domaine de la coopération judiciaire au terme de cinq années d'existence. Cette démarche est actuellement relayée par plusieurs Etats membres, dont la France, qui négocient un nouvel instrument pour actualiser Eurojust qui reprendraient les objectifs définis par la Commission sous des modalités un peu différentes davantage centrées sur le renforcement des capacités opérationnelles de l'unité¹.

¹ Voir *infra*, page 50.

6. Développer l'accès à la justice en Europe

La Commission européenne entend **favoriser l'accès à la justice en Europe grâce à l'utilisation des nouvelles technologies.**

Des études de faisabilité ont été lancées par la Commission afin de :

- mettre en œuvre par voie électronique la procédure européenne d'injonction de payer, prévue par le règlement CE n° 1896/2006 du 12 décembre 2006 instituant une procédure européenne d'injonction de payer ;

- mettre en place une interopérabilité des systèmes d'information et d'échanges entre les Etats membres.

La Commission a annoncé la **présentation d'une communication pour la justice électronique (« E-justice ») en 2008.**

C. LES INITIATIVES ENVISAGÉES PAR LE GOUVERNEMENT POUR LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE

1. La priorité de la présidence française : l'immigration et l'asile

Lors de son discours aux ambassadeurs le 27 août 2007, le président de la République a annoncé que l'élaboration d'une politique européenne d'immigration serait l'une des trois priorités de la présidence française de l'Union européenne au second semestre 2008.

La présidence française interviendra après une présidence slovène qui ne devrait pas mettre en avant ces sujets et avant une année 2009 occupée par le renouvellement du Parlement européen et de la Commission européenne.

Pour préparer cette échéance, l'administration centrale du nouveau ministère sera dotée au 1^{er} janvier 2008 d'un service des affaires européennes.

- Un pacte européen de l'immigration

La présidence française de l'Union européenne devrait proposer à l'ensemble des Etats membres, avec le soutien de la Commission européenne, la conclusion d'un pacte européen de l'immigration.

Ce pacte ne doit pas être confondu avec le futur programme d'action pluriannuel de l'Union européenne en matière de justice et affaires intérieures qui prendra la suite du programme de La Haye de 2004 qui avait lui même succédé au programme de Tampere de 1999.

Le pacte européen de l'immigration devrait comporter plusieurs engagements politiques à caractère général à chacun desquels correspondraient deux ou trois propositions concrètes.

Un premier engagement consisterait à renoncer à toute régularisation collective et massive au nom de la solidarité entre les Etats membres. Sur ce point, les réunions des parlements nationaux à Lisbonne en septembre 2007 et à Bruxelles en novembre 2007 montrent qu'un consensus pourrait se dégager.

Un deuxième engagement serait relatif au renforcement de la solidarité des Etats membres dans le contrôle des frontières extérieures de l'Union. Les Etats membres ne peuvent se désintéresser de la pression migratoire aux frontières de l'Espagne, de l'Italie, de la Grèce ou de Malte. A cet égard, la présidence française pourrait pousser en faveur d'une consolidation de l'agence Frontex. Cette priorité coïnciderait avec celle de la Commission européenne. La France pourrait proposer que l'agence soit mandatée pour organiser pour le compte des Etats membres des vols groupés. La formation des gardes frontières pourrait être également plus harmonisée. Par ailleurs, la France pourrait renforcer sa contribution matérielle aux patrouilles côtières en Méditerranée, en particulier au moment où le projet d'Union méditerranéenne sera porté. La gestion intégrée des frontières se ferait en partenariat avec les pays tiers dans le respect des principes de la Convention de Genève sur le statut des réfugiés de 1951. Le défi sera de veiller à un juste équilibre entre l'autonomie de l'agence et le maintien de son rôle d'outil à la disposition des Etats membres.

Un troisième engagement porterait sur la mise en place d'un régime européen d'asile. Il part du constat qu'au sein de l'Union européenne, des demandeurs d'asile ressortissants d'un même Etat tiers obtiennent le statut de réfugié dans des proportions très variables selon l'Etat membre dans lequel ils déposent leur demande. De telles différences ne sont pas compréhensibles dans une communauté d'Etats partageant les mêmes valeurs. A nouveau, cette priorité coïncide avec celle de la Commission européenne qui a présenté en juin 2007 un Livre vert sur l'établissement d'un régime européen commun d'asile. Les travaux de la Commission européenne et le futur pacte européen devront aller de concert pour vaincre les réticences à un rapprochement plus poussé.

M. Patrick Stefanini, conseiller du ministre de l'immigration et futur secrétaire général du ministère, entendu par notre collègue François-Noël Buffet sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2008, a indiqué qu'il espérait aboutir sous présidence française à la mise en place d'un bureau d'appui européen qui serait chargé de développer la coopération pratique entre les services des Etats membres en charge de l'asile. L'OFPRA et ses homologues pourraient ainsi échanger leurs appréciations de la situation politique dans un Etat ou une région donnée.

Un quatrième engagement concernerait l'organisation des migrations légales. Il inclurait l'engagement de tous les Etats membres à lutter contre le travail clandestin, notamment en réprimant plus fortement les employeurs. La présidence française devrait également faire avancer autant

que possible les discussions sur les deux directives présentées par la Commission européenne sur les droits fondamentaux accordés aux travailleurs migrants installés dans l'Union européenne et sur l'admission au séjour des travailleurs hautement qualifiés.

Un cinquième engagement mettrait en avant la mutualisation consulaire. Le déploiement du système VIS serait l'occasion de créer des centres communs d'examen des demandes de visa comme l'a indiqué M. Pierre Simunek, conseiller à la Représentation permanente de la France à Bruxelles¹.

Enfin, **un sixième engagement** concernerait le co-développement, éventuellement abondé par un financement communautaire nouveau.

Un premier projet de pacte européen devrait être envoyé par la France à la Commission européenne ainsi qu'à nos principaux partenaires européens vers la mi-janvier. Le Parlement devra également en débattre.

- Une nouvelle conférence euro-africaine

Le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement sera chargé d'organiser trois conférences importantes comme l'a annoncé M. Brice Hortefeux lors de son audition par la commission sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».

Outre une conférence informelle des ministres chargés de l'asile et une conférence sur l'intégration, la France organisera la seconde conférence euro-africaine sur les migrations et le développement.

Rappelons que lors de leur réunion informelle d'Hampton Court en octobre 2005, les chefs d'Etat et de gouvernement avaient entendu faire de la question migratoire une priorité d'action pour l'Union européenne. Le Conseil européen de décembre 2005 avait par conséquent adopté une « Approche globale des migrations », qui constitue désormais le cadre de référence de la politique de l'Union en matière migratoire. Cette approche repose sur une gestion équilibrée et globale des flux et sur un principe de partenariat entre les pays d'origine, de transit et de destination.

Un accent particulier avait été mis sur la collaboration avec l'Afrique et la Méditerranée. Elle avait abouti à l'organisation, en lien étroit avec l'Espagne, de la conférence euro-africaine de Rabat sur les migrations et le développement en juillet 2006.

C'est cette approche que la conférence dite Rabat II devra poursuivre.

¹ Les centres communs sont seulement des lieux de traitement des demandes de visa. Formellement, la décision reste prise par chaque pays. Un centre commun a ainsi été créé en Moldavie. La France n'en fait pas partie. Cette expérience montre que de nombreux problèmes juridiques et administratifs sont à résoudre avant une généralisation de ces centres : statut des personnels, protection des données, souveraineté sur les bâtiments, répartition des coûts financiers et de l'argent collecté...

La France pourra mettre en avant son expérience des accords d'immigration concertée déjà signés avec plusieurs Etats ou en cours de négociation. Cette nouvelle génération comporte des dispositions non seulement sur le retour dans leur pays des migrants en situation irrégulière, mais aussi sur la circulation des personnes, l'admission au séjour, la surveillance des frontières, la participation des migrants au développement de leur pays d'origine et le co-développement. Ces accords permettent d'adapter et d'individualiser la politique migratoire en fonction des spécificités de chaque pays d'origine.

2. Accélérer le déploiement du VIS

La loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité a prévu, bien avant le lancement du projet VIS, la mise en place d'un fichier des empreintes digitales et de la photographie des demandeurs de visas.

Tirant les conséquences de l'expérience Biodev¹ menée depuis 2004 dans quelques consulats et à certains postes frontières, un décret du 2 novembre 2007 a généralisé le relevé des empreintes digitales des demandeurs de visa et crée un fichier dénommé Visabio.

En pointe sur la question des visas biométriques, la France sera naturellement attachée au progrès du VIS. En effet, l'efficacité du système français est fortement atténuée par l'absence d'un système européen de visa de court séjour biométrique. Un étranger peut solliciter un visa Schengen pour entrer en France ou dans l'Union européenne auprès du consulat de n'importe quel Etat membre.

Notre pays devra également veiller à ce que son propre système reste compatible avec le VIS.

3. La création d'une force d'intervention rapide européenne de protection civile

L'engagement de la France en matière de protection civile remonte à sa présidence de 2000. Si les choses ont assez peu avancées, le Conseil européen des 15 et 16 juin 2006 a souligné l'impératif politique d'avancer et a salué le rapport de M. Michel Barnier en faveur d'une force européenne de protection civile.

La France devrait faire de la création de cette force un de ses priorités. Elle serait constituée de modules de protection civile autonomes et pré-identifiés dans chaque pays. Dans une seconde phase, cette force pourrait s'appuyer sur des moyens communautaires propres comme des bombardiers d'eau ou des pompes de grande capacité.

¹ *Biodev a été en partie financé sur fonds communautaire. La Belgique y était associée.*

4. Des initiatives nouvelles en droit civil et en droit commercial

a) Donner une forte impulsion à deux initiatives en droit de la famille

Au cours de la présidence française de l'Union européenne, le Gouvernement souhaite donner une **forte impulsion à une négociation portant sur deux questions intéressant le droit de la famille** :

- d'une part, l'adoption de l'instrument envisagé par la Commission sur les **successions transfrontalières**. Compte tenu du monopole d'initiative de la Commission en cette matière, il serait donc essentiel que celle-ci présente sa proposition de texte avant ou pendant la durée de la présidence ;

- d'autre part, la mise en place d'un **cadre juridique relatif aux tutelles transfrontalières**.

Le Gouvernement fait en effet le constat qu'il n'existe pas de mécanismes de coopération internationale en matière de tutelles, à l'exception de la Convention de La Haye sur la protection des majeurs (2000) qui n'est pas encore entrée en vigueur en raison de l'absence d'un nombre suffisant de ratifications. Or, les cas de tutelles transfrontalières se multiplient, comme l'ont mis en exergue les travaux du Sénat à l'occasion de l'examen de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.

Le Gouvernement souhaite engager une réflexion pour encourager la ratification de cette convention. Il a marqué sa préférence pour que la question de la ratification de cette convention par la Communauté européenne puisse être examinée par la Commission séparément de celle des autres conventions de La Haye pour le droit international privé.

Le cas échéant, la création d'un instrument communautaire pour renforcer la coopération en ce domaine pourrait être envisagée.

b) Développer de nouveaux instruments pour les relations économiques

Dans le domaine des **relations économiques**, le Gouvernement souhaite que les travaux à venir en matière de **droit européen des contrats** ne s'orientent pas vers un instrument législatif contraignant et n'imposent pas un modèle unique de droit contractuel.

A cet égard, votre commission tient à souligner que, quelle que soit la nature de l'instrument choisi -instrument contraignant ou simple cadre de référence non contraignant-, il est essentiel que la France agisse de manière volontaire afin de démontrer les avantages que présentent sur d'autres législations le droit français des obligations. De ce point de vue, l'aboutissement de la réforme de cette branche du droit français pourrait permettre à la France de mieux peser sur les négociations avec ses partenaires.

Le Gouvernement souhaiterait également promouvoir **l'idée d'un titre exécutoire harmonisé** qui permettrait ainsi d'exécuter des obligations découlant d'actes authentiques reconnus actuellement dans 21 des 27 Etats membres de l'Union européenne.

En outre, le Gouvernement entend **appuyer la création d'une société privée européenne, dédiée aux petites et moyennes entreprises**, dotée d'un statut présentant plus de souplesse que l'actuelle société européenne. Il est favorable à ce que, dans ce domaine, ce statut comporte une harmonisation plus poussée que celle réalisée par la société européenne.

5. Droit pénal : mettre l'accent sur les instruments de reconnaissance mutuelle

D'une manière générale, le Gouvernement entend agir en matière pénale de façon relativement mesurée, compte tenu des blocages actuels suscités par la règle de l'unanimité, de la contestation récurrente de la base juridique et du fait que ce secteur n'est pas jugé prioritaire par la Commission européenne. Il entend mettre **l'accent sur les instruments de reconnaissance mutuelle** plutôt que sur les instruments de rapprochement du droit pénal matériel.

a) Deux priorités en faveur d'une coopération judiciaire plus ambitieuse en matière pénale

Le Gouvernement devrait entreprendre **deux actions prioritaires** pour amplifier la coopération judiciaire en matière pénale entre les Etats membres.

D'une part, le Gouvernement souhaiterait, avec d'autres Etats membres réunis dans le cadre d'un groupe informel (Portugal, Slovénie, Suède, Belgique), **proposer une initiative pour réviser la décision de 2002 ayant institué Eurojust**. Les négociations pour faire aboutir cette initiative devraient débiter dès le début de l'année 2008 avec l'objectif de faire adopter un texte avant la fin de la présidence française.

Au cours du débat en séance publique sur l'avenir d'Eurojust qui a eu lieu au Sénat dans le cadre de l'ordre du jour de la séance mensuelle réservée du 12 décembre dernier¹, Mme Rachida Dati, garde des sceaux, a indiqué que l'actualisation du statut d'Eurojust devrait comprendre quatre volets : le renforcement de sa fonction de coordination, l'accroissement de ses capacités opérationnelles, la mise en place d'un mécanisme plus efficace pour favoriser la transmission d'informations et le développement de la coopération judiciaire avec les Etats tiers.

¹ Ce débat a eu lieu à l'occasion d'une question orale avec débat européenne posée par M. Hubert Haenel, président de la délégation pour l'Union européenne.

D'autre part, le Gouvernement entend **renforcer le Réseau judiciaire européen en matière pénale (RJE)**.

Le RJE repose sur une action commune du Conseil du 29 juin 1998. Il a été le premier mécanisme organisé de coopération judiciaire dans l'UE à devenir vraiment opérationnel. Il est né de la volonté que, dans chaque État membre, les personnes qui jouent un rôle fondamental dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale constituent un réseau d'experts en vue de l'exécution adéquate des demandes d'entraide judiciaire mutuelle.

Le RJE est composé, outre les « points de contact » des États membres, des « points de contact » de la Commission européenne.

Les points de contact nationaux sont nommés par chaque État membre parmi les autorités centrales chargées de la coopération judiciaire internationale, les autorités judiciaires et d'autres autorités compétentes ayant des responsabilités spécifiques dans le domaine de la coopération judiciaire internationale ou contre certaines formes de grave criminalité, telles que le crime organisé, la corruption, le trafic de drogue ou le terrorisme. A ce jour, on compte plus de 250 points de contact nationaux dans les États membres.

Cette structure a fait ses preuves mais également montré les limites de ses capacités d'action. Le Gouvernement souhaite donc aller plus loin en favorisant la constitution d'un réseau sécurisé de données entre les différents points de contact et en accroissant l'autonomie budgétaire du réseau.

Au-delà de ces priorités essentielles, le Gouvernement souhaiterait aboutir à **l'adoption d'un instrument permettant l'échange d'informations sur les infractions routières**.

Un instrument au niveau européen apparaît nécessaire afin d'assurer l'échange d'informations sur les infractions routières, en particulier en ce qui concerne les dispositifs de sanction automatisés. Selon les informations recueillies auprès du Gouvernement, cet instrument pourrait reprendre les dispositifs déjà prévus dans le cadre de conventions bilatérales conclues entre la France et d'autres États membres, en particulier l'Allemagne.

Toutefois, la question de la base juridique se pose, cette initiative pouvant se rattacher soit à la politique communautaire des transports, soit au pilier Justice et affaires intérieures.

Le cas échéant, le Gouvernement pourrait par ailleurs favoriser le dépôt d'un instrument destiné à permettre l'exécution de peines et de mesures portant privation du droit de conduire, dans la mesure où la convention internationale, conclue en 1998, n'a été ratifiée que par l'Espagne et qu'aucun mécanisme n'existe au regard de l'ensemble des États membres de l'Union européenne. La question de la base juridique idoine pourrait néanmoins être également source de difficultés.

En outre, le Gouvernement cherche à **intensifier les travaux visant à l'interconnexion des casiers judiciaires nationaux**.

Il existe à ce stade un accord politique entre les Etats membres pour définir un cadre juridique permettant la création d'un « **index européen des personnes condamnées** ». La Commission européenne envisage une initiative en ce domaine pour 2009.

Le cadre technique de cette interconnexion reste cependant à définir à deux niveaux :

- d'une part, l'élaboration d'un cahier des charges technique. La Commission n'envisage d'agir sur ce point qu'après appel d'offres qui prévoit la reddition de travaux d'ici huit à neuf mois ;

- d'autre part, l'élaboration d'une table de concordance des infractions. La Commission envisage sur ce point une initiative commune aux 27 Etats membres.

Le Gouvernement appuiera ces initiatives si elles interviennent pendant sa présidence.

b) Poursuivre les projets en cours de rapprochement du droit pénal des Etats membres

En ce domaine, le Gouvernement souhaite que soit poursuivi l'effort de rapprochement du droit pénal, des projets de textes étant annoncés par la Commission sur l'extorsion de fonds, le trafic d'organes, les fraudes dans les marchés publics, ainsi que sur les usurpations d'identité.

6. Agir sur des questions « transversales » dans le domaine de la justice

a) Faciliter l'accès des citoyens et des professionnels au droit communautaire

Le Gouvernement souhaite **faciliter l'accès des citoyens et des professionnels au droit communautaire**. A cette fin, il entend **poursuivre les travaux « E-justice »** initiés en 2007 par la présidence allemande.

Le Gouvernement estime que les actions devront porter en particulier sur deux points :

- la création d'un « portail » commun aux Etats membres qui permettrait d'accéder en ligne à des formulaires standardisés (par exemple : formalités des sociétés ; registres fonciers...) ;

- le développement d'initiatives concrètes facilitant l'accès au droit (par exemple : communications électroniques entre juridictions ; informatisations complète de certaines procédures telles que l'injonction de payer ; interconnexion des registres judiciaires).

Lors de sa session des 6 et 7 décembre 2007, le Conseil Justice et affaires intérieures a réitéré son attachement à faire d'un portail commun un projet pilote pour le premier semestre 2008. La présidence française de l'Union européenne devrait donc être l'occasion d'amplifier les efforts déjà accomplis sous la présidence slovène.

b) Renforcer la protection juridictionnelle au sein de l'Union européenne

Le Gouvernement souhaite engager une réflexion sur la possibilité pour la **Cour de justice des Communautés européennes** de statuer, dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile et commerciale :

- sur des questions préjudicielles émanant de juridictions nationales ne statuant pas en dernier ressort ;
- sur procédure d'urgence.

c) Améliorer l'effectivité des systèmes judiciaires

Afin d'améliorer l'utilisation des instruments communautaires relatifs à la procédure civile¹ par les systèmes judiciaires des Etats membres, le Gouvernement souhaite poursuivre l'exploration de voies permettant une **présentation codifiée des textes communautaires de procédure civile**, déjà engagée sous présidence finlandaise en 2006.

En outre, il favorisera l'intensification des travaux en matière **d'évaluation de la justice et des politiques en matière de justice**, dans la continuité du programme de La Haye.

d) Renforcer la formation et la coopération des magistrats et des professions judiciaires

En 2000, le Gouvernement avait déjà souhaité un **rapprochement de la formation des magistrats** mais cela ne s'était pas concrétisé.

Constatant les différences de formation entre les magistrats des différents Etats membres et l'opposition entre système continental et système anglo-saxon, il n'entend pas promouvoir une école de formation commune mais un **système de formation commun complémentaire des dispositifs nationaux**. Pour ce faire, il préconise de renforcer le Réseau européen de formation judiciaire (REFJ) préexistant. Un groupe de travail a déjà été mis en place en France avec les professionnels de la justice pour explorer plus avant cette question.

Par ailleurs, le Gouvernement désire renforcer le **Réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale**.

¹ Procédure européenne d'injonction de payer, règlement Bruxelles I, etc...

Issu d'une décision du Conseil de 2001, ce réseau est composé de représentants des autorités judiciaires et administratives des Etats membres qui tiennent plusieurs réunions annuelles en vue d'échanger des informations et des expériences et de renforcer la coopération entre les Etats membres dans le domaine du droit civil et commercial.

Le Gouvernement souhaite étendre ce réseau à certaines professions juridiques et renforcer les liens existants, les relations entre magistrats et professions juridiques demeurant définies par chaque Etat membre.

En dernier lieu, le Gouvernement envisage de mettre en place un **réseau judiciaire de droit comparé**.

Cette initiative résulte de la constatation que les réformes dans les Etats membres sont souvent influencées par les législations des autres Etats et par la nécessité d'améliorer la reconnaissance mutuelle des législations en Europe. Ce réseau pourrait se constituer en prenant exemple sur le réseau d'entraide judiciaire en matière civile ou en matière pénale.

A défaut de disposer d'une base juridique idoine, le Gouvernement souhaite au minimum promouvoir l'adoption d'une résolution du Conseil au cours de la présidence française.

ANNEXE

PROGRAMME DU DÉPLACEMENT D'UNE DÉLÉGATION DE LA COMMISSION À BRUXELLES (11-12 OCTOBRE 2007)

Composition de la délégation :

- M. Jean-Jacques Hyst, président ;
- M. Georges Othily, vice-président ;
- M. Pierre Fauchon ;
- M. Nicolas Alfonsi ;
- Mme Alima Boumediene- Thiéry ;
- M. Christian Cambon ;
- M. Pierre-Yves Collombat ;
- M. Richard Yung.

Programme du déplacement :

JEUDI 11 OCTOBRE 2007

- 9 h 20 : Arrivée à Bruxelles-Gare du Midi

- 10 h – 12 h : Entretiens avec les conseillers de la **cellule « Justice et affaires intérieures » de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne :**

- **M. Daniel Lecrubier**, directeur du service « Justice et affaires intérieures » ;

- **M Yves Gimard**, conseiller affaires intérieures (coopération policière) ;

- **M. Pierre Simunek**, conseiller affaires intérieures (immigration illégale, visa, frontière) ;

- **M. Ziad Khoury**, conseiller affaires intérieures (asile, immigration) ;

- **M. Frédéric Baab**, conseiller adjoint justice (coopération judiciaire dans le domaine pénal : instruments de droit pénal matériel, coopération opérationnelle, formation des magistrats, qualité de la justice) ;

- **M. Jean Alègre**, conseiller justice (coopération judiciaire dans le domaine civil et commercial) ;

- **Mme Claire Rocheteau**, conseiller justice (coopération judiciaire dans le domaine pénal, droit pénal matériel).

- 12 h 30 – 14 h 15 : Déjeuner de travail avec les conseillers de la cellule « Justice et affaires intérieures » de la Représentation permanente.

- 14 h 45 – 15 h 30 : Entretien avec **M. Franco Frattini**, vice-président de la Commission européenne, commissaire chargé de la justice, de la liberté et de la sécurité.

- 16 h – 17 h : Entretien avec **M. Gilles de Kerchove d'Ousselghem**, coordinateur « antiterroriste » de l'Union européenne, ancien directeur de la coopération policière et douanière et de la coopération judiciaire au Conseil de l'Union européenne.

- 17 h 15 – 19 h : Entretiens avec les services de la direction générale du marché intérieur et des services de la Commission européenne :

- **M. Bertrand Carsin**, directeur « politique des marchés publics » ;

- **M. Pierre Delsaux**, directeur « mouvements de capitaux, droit des sociétés, gouvernance » ;

- **M. Guido Berardis**, directeur « services » ;

- **Mme Pamela Brumter-Coret**, chef d'unité « professions réglementées ».

VENDREDI 12 OCTOBRE 2007

- 8 h 30 – 9 h 30 : Petit-déjeuner de travail avec **M. Pierre Sellal**, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne.

- 10 h – 11 h 30 : Entretien avec **M. Jonathan Faull**, directeur général « Justice, liberté, sécurité », à la Commission européenne.

- 12 h 30 – 14 h 30 : Déjeuner de travail avec **M. Jean-Claude Piris**, directeur général du service juridique du Conseil, chargé de la coordination des travaux de la Conférence intergouvernementale.

- 15 h 13 : Départ de la Gare du Midi pour Paris.