

**Le suivi des affaires européennes par la commission des lois du Sénat
Justice, sécurité, famille et sociétés
Blanchiment, protection civile, immigration, asile et terrorisme**

Rapports d'information
de M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois,
et
de MM. Pierre Fauchon, Jean-René Lecerf et Jean-Claude Peyronnet, sénateurs

En décembre 2007, la commission des lois du Sénat a décidé de nommer **trois co-rapporteurs issus tant de la majorité que de l'opposition – MM. Pierre Fauchon (UC-UDF, Loir-et-Cher), Jean-René Lecerf (UMP, Nord) et Jean-Claude Peyronnet (PS, Haute-Vienne)** – chargés de suivre en permanence l'évolution des dossiers européens dont l'objet relève de son champ de compétence (justice, sécurité, immigration, collectivités territoriales, droit des sociétés, droit civil). Cette décision s'inscrit dans une réflexion plus large sur la participation du Parlement français, et en particulier du Sénat, au processus de décision européen.

La mission essentiellement exploratoire des trois co-rapporteurs a pour objectif d'alerter les autres membres de la commission sur les dossiers européens présentant un intérêt particulier. A cette fin, les trois co-rapporteurs ont procédé à de nombreuses auditions et effectué plusieurs déplacements européens auxquels les membres de la commission ont pu assister ou participer.

Ce travail a donné lieu à deux rapports d'information publiés en décembre 2007 et mai 2008.

I. Un meilleur suivi des actions européennes de la commission des lois

En premier lieu, la commission a souhaité mieux évaluer l'impact et la prise en compte de ses positions sur des sujets européens par le Gouvernement. Il faut rappeler que le Gouvernement n'est pas lié par les résolutions adoptées par l'Assemblée nationale ou le Sénat en matière européenne.

Ce fut en particulier le cas pour :

- la proposition de directive relative aux normes et procédures communes applicables au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, le Sénat regrettant que de manière générale les garanties ainsi offertes aux étrangers par la proposition de directive étaient moins protectrices que celles prévues par la législation française ;

- la décision du Conseil portant création d'Europol. Le Sénat réclame avec constance la création d'une commission mixte composée de parlementaires européens et nationaux chargée du suivi des activités d'Europol ;

- le projet de décision-cadre concernant l'ordonnance d'exécution européenne et le transfèrement des personnes condamnées entre les Etats membres ;

- le projet de révision de la décision-cadre relative à certains droits procéduraux accordés aux suspects dans le cadre des procédures pénales.

II. La transposition des directives en droit français : l'exemple de la troisième directive « anti-blanchiment »

Alors que la France doit transposer rapidement la troisième directive anti-blanchiment, il a semblé nécessaire de prendre la mesure des changements induits par ce texte et de faire le point sur la transposition des précédentes directives.

➤ Des innovations importantes pour les professions juridiques et judiciaires

Les professions juridiques et judiciaires sont directement concernées par la mise en oeuvre en droit français de la troisième directive anti-blanchiment (*directive 2005/60/CE du 26 octobre 2005*).

Deux séries d'obligations pèsent actuellement sur les professions du droit :

- une obligation de déclaration des sommes ou des activités susceptibles de provenir des produits du crime, sauf si l'activité se rattache à une procédure juridictionnelle ou à une consultation juridique ;

- une obligation de vigilance, sauf s'il s'agit d'une activité juridictionnelle, consistant, avant de nouer une relation contractuelle ou d'assister un client, à s'assurer de son identité et, le cas échéant, à se renseigner sur l'origine et la destination des fonds ainsi que sur l'objet de la transaction et l'identité de son bénéficiaire.

La troisième directive « anti-blanchiment » apporte plusieurs innovations majeures. D'une part, le nombre des infractions entrant dans le champ d'application du dispositif anti-blanchiment est considérablement accru puisqu'il couvre désormais toutes les infractions punies d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté d'une durée maximale ou supérieure à un an, voire six mois si l'Etat membre le prévoit.

D'autre part, la directive de 2005 supprime certains des aménagements jusqu'alors prévus en faveur des professions juridiques. Elle supprime ainsi la marge d'appréciation du président ou du bâtonnier de leur ordre, qui doit désormais « transmettre rapidement et de manière non filtrée » la déclaration de soupçon. En outre, elle interdit désormais à un avocat d'informer son client ou des tiers qu'une déclaration de soupçon a été transmise à la cellule de renseignement financier (tipping off).

➤ **Des dispositifs qui suscitent l'opposition de certaines professions du droit**

La mise en oeuvre des règles anti-blanchiment actuelles par les professions juridiques est assez timide, le secteur non financier ne représentant que 3 % des déclarations de soupçon et plus de la moitié des déclarations émanant de ce secteur étant le fait des notaires. L'absence de données statistiques de nature à permettre de suivre le traitement judiciaire donné aux déclarations de soupçon n'autorise pas un bilan réel de l'efficacité de la législation.

Pour la grande majorité des professions juridiques, la troisième directive ne soulève pas de problème de principe. En revanche, les avocats ont exprimé une hostilité de principe quant à l'application du dispositif à leur profession, faisant valoir que leur mode d'organisation ainsi que leur déontologie apportent des garanties de nature à répondre aux objectifs de la directive. Des craintes ont été notamment exprimées sur les difficultés qui pourraient découler d'une transposition qui imposerait une obligation de résultat. Les avocats contestent en outre la suppression du *tipping off*.

L'ensemble des professions a souligné les dérives susceptibles de résulter de l'extension des obligations anti-blanchiment à l'ensemble des infractions punies d'une peine privative de liberté supérieure à un an. En effet, cette extension implique des déclarations de soupçon pour des fraudes concernant un nombre considérable d'opérations portant sur des petites sommes. Or, un afflux massif de déclarations de soupçon serait préjudiciable à l'efficacité de la lutte anti-blanchiment.

III. L'immigration et l'asile

Priorités annoncées de la présidence française de l'Union européenne, l'immigration et l'asile ont fait l'objet d'un suivi particulier de la commission.

Elle s'est particulièrement attachée à suivre l'élaboration du projet de Pacte européen sur l'immigration et l'asile. Il est apparu que ce pacte était nécessaire pour redonner une impulsion politique forte au moment où un creux législatif se fait sentir. L'essentiel des initiatives européennes dans ces matières ont été lancées pendant la période 2000-2004.

Outre le Pacte proprement dit, les thèmes suivants ont été abordés.

➤ **Vers un régime d'asile commun ?**

En dépit d'une première phase d'harmonisation des politiques d'asile avec l'adoption de plusieurs textes européens en 2003 et 2005, force est de constater que les régimes d'asile et le niveau de protection restent très hétérogènes entre les Etats membres.

Ces divergences sapent la confiance réciproque entre Etats membres et conduisent à s'interroger notamment sur la révision du règlement de Dublin fixant l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile. Cette question est d'autant plus d'actualité que l'on observe un rééquilibrage de la carte des demandes d'asile en Europe. En 2007, on observe un déport des demandes vers les pays périphériques de l'Union européenne tandis que les pays d'accueil traditionnels voient baisser les demandes.

La commission des lois a évoqué la crainte que le renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'Union et dans les pays de transit n'aboutisse à refouler les demandeurs d'asile. Cela pose notamment le problème de la législation applicable et du statut de l'étranger recueilli dans le cadre d'opérations de l'agence Frontex.

Le problème de l'accessibilité du territoire anime aussi les réflexions sur la délocalisation de l'examen des demandes d'asile en dehors de l'Union européenne. Mais un tel système ne pourrait réellement fonctionner que si un régime européen d'asile commun était créé.

En effet, la solution la plus ambitieuse consisterait en la création d'un organisme européen chargé de l'examen des demandes d'asile sur l'ensemble du territoire européen. Toutefois, si ce projet doit rester un objectif à atteindre, les conditions ne sont pas réunies pour envisager sa mise en oeuvre à moyen terme, les résistances demeurant fortes dans de nombreux Etats membres. Le projet de Pacte européen fait un premier pas à court terme en prévoyant la création d'un bureau d'appui européen.

➤ *Le contrôle des frontières extérieures*

La France expérimente des systèmes biométriques de contrôle des frontières extérieures. Outre le visa biométrique (projet « Visabio ») prochainement généralisé, le projet « Parafes » (Passage Automatisé Rapide aux Frontières Extérieures Schengen) devrait être expérimenté à partir de la fin de l'année 2008. Ce projet doit permettre de collecter et de conserver dans une base centrale les empreintes digitales des passagers aériens qui le souhaitent, afin de leur permettre d'emprunter un dispositif de passage rapide des frontières extérieures de l'espace Schengen. Seuls les citoyens de l'Union et les membres de leur famille pourront se porter volontaires.

Si la France est en pointe pour déployer ces nouvelles technologies, la commission des lois attire toutefois l'attention sur le fait que les autres Etats membres sont moins avancés. Or, ce décalage a pour effet de déporter la demande de visa de court séjour vers les autres Etats membres. En outre, ces systèmes ne peuvent être efficaces dans un espace européen ouvert que si tous les Etats membres s'en dotent.

A cet égard, la mise en œuvre des projets de SIS II (système d'information Schengen de seconde génération) et de VIS (système de visa Schengen biométrique) a pris un retard important alors même qu'ils constituent des instruments essentiels pour un contrôle efficace des frontières extérieures. Il est nécessaire d'accélérer le déploiement du VIS avant de s'engager dans de nouveaux projets complexes, notamment le contrôle des entrées et des sorties du territoire européen.

S'agissant de Frontex, malgré sa montée en puissance et les résultats satisfaisants de certaines opérations de contrôle, cette agence reste entièrement dépendante des moyens que chaque Etat membre décide de lui allouer. A cet égard, il faut constater que la France n'a pas toujours respecté ses engagements et a mis peu de moyens à la disposition de Frontex. Le Gouvernement a toutefois donné des assurances pour que des moyens plus importants soient effectivement alloués. Tant que cette agence ne remplira pas mieux ses missions actuelles, il ne semble pas opportun de lui en ajouter de nouvelles. A plus long terme, il conviendra en revanche de réfléchir à un décloisonnement des structures européennes en matière de sécurité.

IV. La sécurité

➤ *Le boom des fichiers en matière de sécurité*

Les fichiers de coopération policière ne cessent de se développer. Outre des fichiers européens à proprement parler, comme ceux d'Europol ou le SIS, se mettent en place des liaisons entre les

fichiers de police nationaux. Ces liaisons entre fichiers nationaux rendent encore plus nécessaire l'élaboration d'un cadre juridique commun pour la protection de ces données.

A côté de ces fichiers classiques de coopération policière et judiciaires, se développent également des bases de données très larges. Ces « filets 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 (les données des communications électroniques dites « données de trafic », les données PNR). Ces fichiers requièrent une attention plus forte encore au regard des enjeux en matière de libertés publiques.

➤ *La proposition de modification de la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme*

La commission LIBE du Parlement européen a organisé le lundi 7 avril 2008 une réunion des parlements nationaux dans le cadre de ses travaux sur cette proposition. Votre commission salue et encourage cette initiative inédite de la commission LIBE consistant à consulter les parlements nationaux sur l'examen d'un projet précis de texte.

Sur le fond, M. Pierre Fauchon qui représentait la commission des lois lors de cette réunion a notamment plaidé en faveur de coopérations renforcées qui seraient lancées par le Parlement européen ou la Commission européenne de manière à ce que ces initiatives ne soient pas suspectes d'être le fait d'un petit groupe d'Etats.

V. Vers la constitution progressive d'une force européenne de protection civile ?

A l'issue de terribles feux de forêts en Grèce qui ont amené une mobilisation sans précédent des secours européens en faveur d'un Etat membre de l'Union européenne, la décision du Conseil du 8 novembre 2007 a amélioré le mécanisme communautaire de protection civile pour « *assurer une manifestation plus efficace et visible de la solidarité européenne et permettre le développement d'une capacité de réaction rapide européenne* ».

La décision du 8 novembre 2007 tend en particulier à mettre en place des « modules » de protection civile (qui peuvent comprendre des équipements, du personnel, ou une combinaison de ces ressources), constitués à partir des ressources des Etats membres volontaires et qui doivent être parfaitement inter opérables.

Bien que les priorités et le calendrier exacts de la

présidence française demeurent incertains, des propositions pourraient être faites en particulier pour :

- adapter l'instrument financier ;
- engager une réflexion sur l'acquisition de moyens « lourds » par le mécanisme communautaire renforcé (hôpital de campagne...)
- harmoniser la formation des personnels européens de secours.

VI. Des initiatives nouvelles pour le marché intérieur et les consommateurs

La Commission européenne envisage de proposer un règlement tendant à définir les règles de compétence juridictionnelle et de conflits de loi en matière de successions transfrontalières. Au cours de la présidence française, le Gouvernement souhaite donner une forte impulsion à la négociation d'un tel instrument. Il souhaiterait également la mise en place d'un cadre juridique applicable aux tutelles transfrontalières.

La simplification du droit des sociétés est au cœur de la réflexion de la Commission européenne qui 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.

Est notamment envisagée la création d'une « société privée européenne », destinée aux petites et moyennes entreprises européennes. Le Gouvernement entend appuyer la création d'une telle société, dotée d'un statut présentant plus de souplesse et une harmonisation plus poussée que l'actuelle société européenne.

Le Gouvernement souhaite que les travaux en cours 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.

Dans le cadre de la révision de l'acquis communautaire en matière de protection des consommateurs, la Commission européenne souhaite proposer 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 » compléteront, le cas échéant, les dispositions générales de la directive-cadre, en fonction de la particularité des biens ou services fournis aux consommateurs.

VII. Droit pénal : renforcer les mesures de coopération entre les Etats membres

La Commission européenne a adopté une communication en octobre 2007 visant à conforter le statut et les missions d'Eurojust. Le Conseil « Justice et affaires intérieures » de décembre 2007 a salué cette initiative. Cette démarche est actuellement relayée par plusieurs Etats membres, dont la France.

Pour le Gouvernement, 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. En outre, le Gouvernement entend renforcer le Réseau judiciaire européen en matière pénale.

Le Gouvernement souhaiterait également aboutir à l'adoption d'un instrument permettant l'échange d'informations sur les infractions routières et intensifier les travaux visant à l'interconnexion des casiers judiciaires nationaux. La Commission européenne envisage une initiative pour 2009.

VII. Une formation des magistrats plus européenne

Constatant les différences de formation entre les magistrats des Etats membres et l'opposition entre système continental et système anglo-saxon, le Gouvernement entend promouvoir un système de formation commun des magistrats, complémentaire des dispositifs nationaux. Pour ce faire, il préconise de renforcer le Réseau européen de formation judiciaire (REFJ) préexistant.

Par ailleurs, le Gouvernement désire renforcer le Réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale et mettre en place un réseau judiciaire de droit comparé.