

**Audience Solennelle de rentrée de la
Cour de Cassation
Paris, 8 janvier 2007**

L'Europe par le droit

*"Le chemin à parcourir n'est pas facile, ni sûr,
mais il faut le parcourir, et cela se fera"*

Altiero Spinelli

Monsieur le Premier Ministre,
Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale,
Monsieur le Ministre de la Justice,
Madame la Ministre déléguée au Commerce extérieur
Monsieur le Premier Président,
Monsieur le Procureur Général,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,
Mesdames et Messieurs

1. 50 ans de Droit Communautaire et de l'Union.

- Il y a 50 ans le Traité de Rome inaugurerait une ère nouvelle dans l'histoire de l'Europe.
- L'exposition installée par la Cour de Cassation dans ce Palais de Justice en témoigne et en retrace l'histoire.
- Il y a 50 ans, notre Continent, après les guerres et les rivalités entre Etats, commençait finalement à se réunir autour du Droit.
- Le Droit communautaire avant tout, avec des chantiers ambitieux qui, après de longs efforts et avec l'aide déterminante de la Jurisprudence de la Cour de Justice, ont pu mener à la création d'un marché unique.
- Mais vous l'avez rappelé, M. le Premier Président, la Communauté "*économique*" a aujourd'hui cédé le pas à une Communauté "*tout court*", au sein de laquelle la Justice occupe et exige la place qui est la sienne.

- A partir du Traité de Maastricht ce sont les différents chantiers visant à la création d'un espace de Liberté, Sécurité et de Justice qui occupent dans une mesure toujours croissante l'activité des Institutions européennes.

2. Une demande croissante de "Justice" dans des sociétés complexes

- S'il existe un "inéluçtable judiciaire" celui-ci est sans doute constitué par la demande croissante de Justice, avec toutes les conséquences qui en découlent.
- Une demande à tous les niveaux pour une justice qui est appelée à arbitrer des conflits de nature fort diverse dans des sociétés complexes: au niveau local comme à celui des Etats membres, au niveau européen comme mondial...
- La confiance des citoyens dans nos systèmes judiciaires est donc d'autant plus importante que des responsabilités de plus en plus lourdes et nombreuses leur sont confiées.
- Si l'organisation de la justice relève de la compétence exclusive des Etats membres, dans mon rôle de Commissaire compétent pour la Liberté, la Sécurité et la Justice je ne peux éviter de m'interroger sur la complexité du défi.
- Un défi consistant en faire non seulement coexister mais aussi fonctionner ensemble désormais 27 systèmes judiciaires différents, qui sont chacun le produit d'une tradition juridique et d'une histoire particulière.

3. Une liste désormais longue de réalisations

- Notre point de départ commun reste le même: le Conseil européen de Tampere qui a posé le principe de reconnaissance mutuelle, comme « pierre angulaire » de la construction de l'espace judiciaire européen.
- Du point de vue strictement législatif, en application de ce principe, une série de mesures ont été adoptées, en matière civile comme pénale.
- Je me limite ici à faire mention, en matière pénale, d'un coté, de notre instrument le mieux connu et le plus performant (le mandat d'arrêt européen) et, de l'autre, de nos achèvements les plus récents: la décision cadre qui reconnaît effet aux

condamnations prononcées dans un autre Etat membre dans le cadre de nouvelles poursuites et la décision cadre pour l'obtention des preuves.

- Dans ces cas, nos magistrats aussi bien que nos citoyens peuvent regarder en direction de l'Europe comme vers une plus-value sure inscrite dans un dessein cohérent.
- Au niveau de la coopération pratique, Eurojust, le Réseau Judiciaire Européen, les Magistrats de liaison (*notamment ceux de la France, qui dispose du réseau le plus développé, que je sais nombreux dans cette salle*) sont désormais de réalités bien connues par les praticiens de la coopération judiciaire.
- Certes, un véritable "espace pénal européen", à la hauteur du défi criminel transnational, reste encore à réaliser et vous venez d'évoquer, M. le Premier Président, certains des possibles chantiers pour le futur, un parquet et une Cour pénale européenne, qui restent aujourd'hui à conjuguer entre optimisme de la volonté et pessimisme de la raison...
- En matière civile un *corpus* de normes a déjà depuis quelque temps mené à une abolition presque généralisée de l'*exequatur* en permettant une exécution directe des décisions de justice rendues par nos juridictions. Cela non seulement dans le domaine du droit civil et commercial mais aussi dans celui très sensible du droit de la famille et en particulier la garde des enfants.

4. Reconnaissance mutuelle et confiance mutuelle.

- Le bon fonctionnement de la reconnaissance mutuelle repose sur l'existence entre Etats membres d'un très haut degré de confiance mutuelle parmi tous ceux qui sont confrontés, bien qu'à titres différents, à l'application de ce principe: les magistrats, en premier, mais aussi les avocats, les hommes politiques, nos citoyens.
- Cette confiance "ne se décrète pas". Elle doit se construire tous les jours et le nouveau Programme d'action en matière de Justice et affaires intérieures adopté par nos Chefs d'Etat et de Gouvernement en Novembre 2004 la fait expressément reposer, entre autre, sur la "qualité de la justice".

- Cette "Justice de qualité" est un devoir que nous avons par rapport à nos citoyens européens mais aussi une nécessité pour nos démocraties et nos économies.
- On n'a pas manqué, par ailleurs, de souligner aussi le lien entre la confiance dans les systèmes judiciaires et le dynamisme des économies, la qualité de la justice rentrant parmi les critères pris en compte au moment d'opérer des choix d'investissement dans telle ou telle région du monde.

5. Des interrogations incontournables...

- La déclinaison des caractéristiques qui doivent connoter une justice "de qualité" me conduit à m'interroger sur le rôle respectif que les Cours suprêmes (telle qu'une Cour de Cassation) et moi-même (en tant que "bâtitteur" de la législation de l'Union) sommes appelés à jouer dans une réalité complexe comme la présente.
- L'indépendance de la magistrature dans son ensemble et de chaque juge pris individuellement est une des valeurs fondatrices et non négociables de nos Démocraties et de notre Communauté de droit.
- Une jurisprudence qui évolue dans la diversité des opinions est une richesse pour nos sociétés et permet d'adapter le droit à leur développement rapide.
- En même temps je m'interroge sur l'imprévisibilité de certaines jurisprudences nationales qui divergent de ce qui se passe non seulement dans d'autres systèmes juridiques mais, parfois, également à l'intérieur du même pays.
- Comment ne pas se poser des questions - pour ne citer qu'un exemple - devant des cas où, même en présence d'un instrument commun d'harmonisation dans la matière, les mêmes faits seront considérés comme constitutifs d'actes de terrorisme ou, au contraire, de "résistance légitime" selon le pays, la juridiction ou le simple magistrat...?
- Comment répondre à nos citoyens qui se posent bien des questions face à une Justice qui semble fournir de réponses souvent différentes devant des faits qui leur apparaissent bien ressemblants...?
- Il faut répondre, bien sûr, tout en respectant le grand pilier de l'indépendance de la magistrature et de chaque magistrat.

6. Pour une Europe des valeurs

- La plus-value européenne devrait consister à faire la synthèse des valeurs convergentes exprimées par les législations et les jurisprudences nationales.
- Il y a sans doute des valeurs autour desquelles nous tous nous retrouvons sans difficulté: le refus de la peine de mort, pour ne citer qu'un exemple d'une actualité tragique.
- Mais il y en a d'autres autour desquelles les visions sont plus partagées.
- Si l'on prend l'exemple des expressions de racisme il existe en Europe des manières différentes de lutter contre ce fléau; pour certains il faut en réprimer toute manifestation; pour d'autres elles peuvent constituer une forme de la liberté d'expression.
- Les sensibilités par rapport aux problèmes posés par la drogue sont également révélatrices d'approches très divergentes.
- Nos textes juridiques, même les plus ambitieux, ne peuvent (et ne doivent...) pousser le niveau d'harmonisation au delà d'un certain niveau. Ils se doivent de laisser une marge suffisante d'appréciation aux juges qui les appliquent.

7. Le rôle des Cours suprêmes

Faute d'une harmonisation complète, la fonction qu'on appelle [*dans mon Pays*] de "nomofilachie" qui est la vôtre – c'est-à-dire de constituer, en tant que Cour Suprême, la garantie de la cohérence et de la fonction unificatrice de la jurisprudence et de l'interprétation du droit - revêt donc un rôle essentiel pour assurer la certitude du droit et la confiance des citoyens.

- Il appartient aux Cours suprêmes de reconduire vers l'unité les jurisprudences nationales, tout en permettant leur développement et leur "épanouissement" en fonction de l'évolution de la société environnante.
- Cette fonction et ce rôle ne doivent pas rester confinés à l'intérieur de chaque Etat membre mais devenir profitables à l'Union toute entière. Il serait utile que l'on

puisse aller vers des "*lignes directrices communes*" se dégageant de la jurisprudence et des différents systèmes juridiques européens; des lignes susceptibles de contribuer à la fondation d'un véritable "Espace commun de Justice".

7.1...celui de la Cour de Justice...

- La Commission européenne a besoin de ces lignes directrices pour orienter et mener à bien son action de "moteur" de la législation européenne. Heureusement, elle n'est pas seule.
- La Cour de Justice des Communautés (et avec elle aujourd'hui le Tribunal de première instance) a toujours joué un rôle primordial dans la construction du droit européen.
- Après avoir bâti celui-là, la Cour est aujourd'hui en train de développer une jurisprudence riche en matière de droits fondamentaux et qui devient davantage pertinente également pour le secteur de la Justice, de la Liberté et de la Sécurité. Ses arrêts toujours plus fréquents en matière de droit pénal le démontrent.
- Certes le temps de sa réponse - comme vous l'avez-vous-même rappelé - se doit d'être compatible avec les exigences des procédures pénales nationales et les droits des inculpés détenus.

7.2...et celui du Réseau des Cour suprêmes judiciaires.

- On doit s'inspirer de l'ensemble de cette jurisprudence, nationale et de l'Union.
- Pour ce faire, le Réseau des Cour suprêmes judiciaires - dont vous, M. le Premier Président, êtes un des protagonistes depuis sa création et dont je salue aujourd'hui ici les représentants - m'apparaît très bien placé pour promouvoir un tel "dialogue".
- L'Europe n'est pas à l'écart des jurisprudences de chacun de ses Etats membres. Tout au contraire elle a besoin d'elles pour pouvoir s'inspirer et légiférer.

- Reste que nous disposons quand même d'un socle commun des valeurs que vos jurisprudences, avec celles des Cours européennes de Luxembourg et de Strasbourg, peuvent aider à identifier et à faire évoluer.

8. Faire la synthèse de ces valeurs fondatrices européennes : un rôle bien précis pour vos Cour Suprêmes

- Contribuer à faire la synthèse de ces valeurs fondatrices européennes. Voilà un rôle bien précis pour de réseaux comme celui des vos Cour Suprêmes.
- Le "*Portail commun de jurisprudence*" que vous êtes en train de mettre en place (et que la Commission supporte sur tous les aspects) pour permettre d'interroger simultanément les différentes bases de données judiciaires européennes pourra sensiblement contribuer à remplir ce rôle...

9. L'Europe et le renforcement du pouvoir judiciaire (notamment par le biais d'une formation de qualité)

- L'Europe est en train de jouer un rôle primordial dans le renforcement des institutions judiciaires. Cela est évident notamment pour ce qui concerne les nouveaux Etats membres qui ont demandé notre soutien pour se présenter au rendez-vous de l'adhésion avec des structures judiciaires adéquates. Mais cela est également vrai pour les anciens, où les rapports entre les différents pouvoirs de l'Etat n'ont pas toujours été ni faciles ni "égalitaires".
- Une des ressources principales dont dispose la Commission pour contribuer au renforcement et à la consolidation des institutions judiciaires dans les Etats membres est celle de la formation.
- La France s'est toujours montrée particulièrement attentive aux exigences d'une formation de qualité des magistrats et des avocats portant aussi sur les matières européennes.
- Une "formation de qualité" est la clef pour une "justice de qualité", et par conséquent une des clés pour la confiance des citoyens dans leur justice. L'objectif, donc, est la création d'une «*culture judiciaire européenne*».

- Comme vous le savez bien, M. le Premier Président, la Commission, à travers l'action du "Réseau européen de formation judiciaire" (qu'elle soutient depuis son établissement à Bruxelles), met en place depuis 2004 un programme d'échanges à l'intention des magistrats nationaux qui sont aussi - il ne faut jamais l'oublier - les "premiers juges du droit communautaire".
- Des centaines de magistrats européens ont déjà pu en profiter et pas moins de 400 échanges sont envisagés pour cette année 2007.
- De plus - ce qui me paraît d'un intérêt particulier pour une Cour de Cassation - des stages de longue durée non seulement auprès d'autres juridictions mais aussi auprès de la Cour de Justice de Luxembourg ont été prévus; il en est de même pour Eurojust.
- Je crois ainsi aussi répondre, M. le Premier Président, à l'interrogation que vous venez de poser. La Commission a créé l'occasion et fourni les instruments; il appartient maintenant aux systèmes nationaux (et à vos discussions) de réfléchir quant à la possible "*participation plus opérationnelle*" des juges invités aux travaux des juridictions invitantes.
- En tous cas, des stages à la Cour de Justice de Communautés de magistrats provenant de Cour suprêmes ne pourront que renforcer la capacité de dialogue et la "relation" que vous avez qualifiée de "verticale" entre celles-ci.
- Avec l'augmentation sensible, à partir de cette année 2007 des financements disponibles pour la formation judiciaire, il sera possible de renforcer ultérieurement celle-ci dans 3 directions:
 - l'amélioration de la connaissance des instruments juridiques de l'Union;
 - l'amélioration des compétences linguistiques et
 - le développement d'une connaissance des systèmes juridiques et judiciaires des Etats membres pour renforcer le sentiment d'une appartenance commune.

10. L'évaluation de la Justice

- Un autre axe que la Commission entend privilégier pour renforcer la confiance mutuelle est l'évaluation.
- Après la communication déjà présentée sur l'évaluation dans le domaine de l'espace de liberté de sécurité et de justice la Commission présentera cette année une seconde communication spécifiquement consacrée à la justice.
- Cette évaluation doit permettre d'aller au-delà de la mise en œuvre de tel ou tel instrument de l'Union. Elle doit permettre d'appréhender les systèmes judiciaires nationaux dans leur globalité.
- Le principe de reconnaissance mutuelle nous conduit à exécuter, en opérant des contrôles minimaux, les décisions prises par les autorités judiciaires des autres Etats membres. On accepte d'étendre à celles-ci une force exécutoire qui, jusque là, ne s'attachait qu'aux décisions nationales, et cela alors même qu'il n'y a presque pas de contrôle sur les mécanismes juridiques qui ont conduit à l'adoption de ces décisions.
- L'évaluation mutuelle pourrait offrir à ce titre aux Etats membres une contrepartie à cette importante concession en leur permettant de disposer d'un "droit de regard" minimal sur leurs systèmes judiciaires respectifs.

11. Un "Forum permanent" de la Justice

- Une des pistes de travail sur lesquelles nous travaillons est la création d'une sorte de "Forum permanent" de l'évaluation des politiques européennes dans le domaine de la justice, réunissant des représentants des Etats membres, des professionnels de la justice, et de la société civile.
- Ce Forum aurait pour mission de contribuer à l'évaluation des besoins concrets de la justice en matière de coopération judiciaire européenne, de contribuer à l'évaluation des conditions pratiques de mises en œuvre des instruments de l'Union, et plus généralement de contribuer à une évaluation globale du fonctionnement de la justice afin de s'assurer que les décisions judiciaires répondent à des standards de qualité élevés.

- Ce Forum pourrait aussi devenir le lieu privilégié de contact et rencontre entre les professionnels de la Justice aujourd'hui réunis autour des différents Réseaux déjà en place, qui me paraissent manquer d'un "*lieu*" (un "Forum", justement) de discussion.
- Je crois que vous retrouverez ici, M. le Premier Président, une prise en compte de certaines des idées évoquées lors de la réunion de Wroslaw, en Mai dernier, du Réseau des Conseils de la magistrature.

Conclusions : l'"Europe par le droit"

- L'"Europe par le droit" c'est un but en soi et un défi en même temps. Un défi non seulement pour les Institutions européennes mais aussi pour moi personnellement, en tant que Vice-Président de la Commission, Commissaire responsable pour la Justice, mais aussi magistrat et citoyen européen.
- L'objectif de l'Union européenne, mon objectif, consiste à porter un maximum des réponses aux problèmes de sécurité tout en conservant un niveau de protection des libertés collectives et individuelles très élevé.
- Ce n'est pas une construction simple à mener. Si l'ampleur du défi peut être bien représentée par des dossiers tels que celui des contrôles des passagers dans les vols transatlantiques aux fins de prévenir les actes de terrorisme, toute sa complexité se retrouve dans les grandes difficultés que l'on rencontre pour progresser en matière de garanties minimales de procédure pénale ou de protection des données dans le secteur de la coopération judiciaire et policière.
- Bien que pleinement conscients de ces difficultés, nous poursuivons néanmoins notre objectif de bâtir un Droit cohérent au niveau du Continent qui, sans bouleverser les droits nationaux, ne doit pas non plus se limiter au "minimum commun dénominateur" et non plus à régler les seuls aspects transfrontières des conflits.
- La France a toujours soutenu cette démarche. D'ailleurs je n'ai jamais interprété le vote négatif à la Constitution européenne comme un "non" des Citoyens Français vers plus d'Europe de la Justice.

- La France a Elle aussi besoin de l'Europe comme l'Europe de la grande tradition juridique et judiciaire de la France pour construire et consolider son droit.
- Je voudrais conclure en exprimant mon souhait – et celui de toute la Commission – que la Présidence Allemande, qui vient d'entrer en fonction, puisse trouver une solution satisfaisante pour la relance du processus constitutionnel et - en tout cas - pour l'amélioration de notre processus décisionnel, notamment à travers l'abandon de l'unanimité pour la prise de décisions, dans les matières du troisième pilier.
- Vous avez terminé, M. le Premier Président, en citant Jean Monnet; permettez moi de conclure en rappelant la déclaration prémonitoire de Schuman du 9 mai 1950: *"L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait..."*
- Rien de plus vrai pour le domaine de la Justice; votre initiative d'aujourd'hui me semble s'inscrire tout à fait dans cette ligne: en constituant une réalisation très concrète et contribuant à renforcer ultérieurement la solidarité qui de plus en plus lie nos juges et nos juridictions.