

**Séminaire du Réseau des Présidents des Cours Suprêmes judiciaires
de l'Union européenne**

22 novembre 2005

SPEAKING NOTE pour

Francisco FONSECA MORILLO

**L'espace judiciaire européen en matière civile : les dossiers
d'actualité**

JLS/C1 09/11/05

Laissez moi tout d'abord me féliciter de l'initiative prise par les hauts magistrats judiciaires que vous êtes de consacrer cette journée aux questions européennes. Votre réunion ici aujourd'hui est en quelque sorte la preuve de l'émergence de cette « culture judiciaire européenne » préconisée par le nouveau Programme de La Haye, qui trace les lignes de notre action politique pour les 5 années à venir

Je crois profondément à l'importance de relations étroites et permanentes entre les praticiens du droit et plus encore dans le contexte d'un domaine nouveau et très concret, tel que la création d'un espace judiciaire européen.

La coopération judiciaire civile est une construction récente dans l'histoire européenne. Ce n'est en effet guère que depuis le traité de Maastricht que cette question fait irruption sur la scène européenne, et qu'a été inscrit le développement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice parmi les objectifs de l'Union.

C'est le **Traité d'Amsterdam**, qui, en liant la coopération judiciaire en matière civile à la libre circulation des personnes dans le cadre du titre IV du Traité instituant la Communauté européenne, a donné une réelle impulsion à ce domaine. Par contraste avec la matière pénale, la justice civile relève donc du pilier communautaire. Sur initiative de la Commission, on y adopte ainsi des règlements et des directives selon la procédure de co-décision avec le Parlement européen et à la majorité qualifiée depuis le Traité de Nice (sauf en matière de droit de la famille).

Le Conseil européen de **Tampere** est venu conférer à notre action en matière civile deux objectifs majeurs :

- **développer l'accès à la justice et au droit dans la Communauté ;**
- **renforcer la reconnaissance mutuelle des décisions de justice civiles en Europe.**

Cette pierre angulaire de la coopération judiciaire revêt la même dimension en droit civil : les décisions doivent pouvoir circuler librement entre Etats membres à l'intérieur de l'espace judiciaire européen.

C'est sur la base de ce mandat politique qu'a été arrêté en 2000 par le Conseil et la Commission un très ambitieux **Programme de mesures destinées à mettre en oeuvre le principe de reconnaissance mutuelle des décisions civiles et commerciales**. Ce programme a tracé la route que la Commission a emprunté depuis 5 ans pour engager les travaux en matière civile.

L'ampleur des progrès réalisés depuis 5 ans en matière de coopération judiciaire civile est manifeste, votre présence ici aujourd'hui en est la preuve, car l'Europe judiciaire devient une réalité pour les praticiens.

.

Néanmoins, comme je vous l'ai dit auparavant, le « **Programme de La Haye** » adopté par le Conseil européen du 5 novembre dernier, nous a donné de nouvelles orientations. En matière civile, il préconise en particulier que des efforts supplémentaires soient consentis pour faciliter l'accès à la justice et la coopération judiciaire, ainsi que la pleine utilisation de la reconnaissance mutuelle. J'y reviendrai.

Permettez-moi en effet d'abord d'évoquer avec vous l'acquis dans le domaine civil, qui est très substantiel (I).

I- Les réalisations de la Communauté en matière de coopération judiciaire civile ont été accomplis dans trois grandes directions :

- **Assurer la reconnaissance mutuelle**, véritable matrice de cet espace européen de justice en devenir, (1)
- **Renforcer corrélativement la coopération entre les autorités judiciaires des Etats membres**, (2)
- **Améliorer l'accès à la justice pour les citoyens**. (3)

1/ En matière de reconnaissance mutuelle des jugements, nous poursuivons l'objectif d'abolir complètement l'exequatur.

a) La matrice de toute action future reste le Règlement du 22 décembre 2000, dit « Bruxelles I », qui remplace la convention de Bruxelles de 1968 et qui assure depuis 2002 la libre circulation des décisions en matière patrimoniale en Europe selon une procédure très simplifiée. Il s'agit maintenant d'aller plus loin.

C'est ce à quoi tend le Règlement créant un **titre exécutoire européen pour les créances incontestées** entré en application le 21 octobre dernier. A certaines conditions, relatives notamment à la signification des documents dans le cas d'un jugement par défaut, il supprime en effet toutes les mesures intermédiaires dans l'Etat membre d'exécution, en l'absence de contestation du débiteur sur la nature ou le montant de sa dette.

Poursuivant dans cette voie, la Commission a proposé en 2004 la création d'une **procédure européenne d'injonction de payer**, qui est actuellement en discussion au Parlement européen et au Conseil. Elle a pour objet d'instituer, dans tous les Etats membres, une procédure uniforme afin d'obtenir rapidement et à moindre frais un titre exécutoire valable sur l'ensemble du territoire de l'Union dispensé d'exequatur.

b) En droit de la famille, le champ du **Règlement « Bruxelles II » du 29 mai 2000**, , qui fixait des règles européennes sur la reconnaissance et l'exécution des décisions de divorce et de garde sur seuls enfants communs des époux s'étant rapidement avéré

trop limité, il a été remplacé depuis le 1er mars 2005 par un nouveau règlement extrêmement novateur, dit « **Bruxelles II bis** » qui :

- certes **établit la libre circulation des décisions judiciaires en matière de responsabilité parentale à l'intérieur de la Communauté** ;
- mais qui plus est, **garantit le droit de l'enfant d'entretenir des contacts avec ses deux parents, en supprimant l'exequatur pour les décisions judiciaires portant sur le droit de visite** ;
- et, ce qui est une grande nouveauté, **établit des règles visant à résoudre le problème des enlèvements d'enfants à l'intérieur de la Communauté**. En particulier, le règlement contient des règles conçues pour dissuader les parents de commettre un déplacement illicite avec pour unique objet de transférer la compétence.

La Commission se félicite d'avoir pu développer, en lien avec le réseau judiciaire européen civil, un guide pratique pour les juges sur l'application de cet instrument capital, qui vous a été remis.

2/ Le deuxième axe de l'action de l'Union en matière civile a trait au renforcement de la coopération judiciaire entre les Etats membres.

C'est le volet que le Programme de La Haye entend le plus renforcer. En effet, l'édification d'un espace judiciaire européen en matière civile implique aussi un net renforcement de la mise en œuvre concrète des instruments communautaires. L'Union Européenne a déjà adopté trois mesures dans ce but :

L'importante décision de mai 2001 créant un **Réseau judiciaire européen en matière civile**, sur laquelle je reviendrai dans un instant et deux autres instruments déjà applicables, qui ne contiennent pas de règles de reconnaissance mutuelle, mais visent à la faciliter.

Ces deux règlements rendent possible d'une part la **signification et à la notification de actes judiciaires** et d'autre part, **l'obtention des preuves directement entre les cours et tribunaux**, sans passer par l'intermédiaire une autorité centrale. Ils concrétisent ainsi un autre grand principe de l'espace judiciaire européen : **la communication directe entre les organes judiciaires**.

3/ La troisième ligne de force en matière de justice civile en Europe, c'est l'amélioration de l'accès à la justice.

Tampere et La Haye soulignent l'importance de l'accès à la justice dans l'espace européen de justice civile. **Deux mesures** destinées à faciliter l'accès des citoyens à la justice ont été adoptées :

- Une **Directive relative à l'aide judiciaire** qui établit l'obligation pour les Etats membres de fournir aux citoyens européens qui n'ont pas les ressources suffisantes pour faire valoir leurs droits en justice, une aide judiciaire appropriée. .
- Et une **Directive du 29 avril 2004 relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité**, entrée en application le 1^{er} juillet 2005 et qui oblige chaque Etat membre à mettre en place un régime national de réparation garantissant à tous les citoyens européens une indemnisation juste et appropriée.

II- Les perspectives d'avenir de la coopération judiciaire civile.

En matière de justice civile, l'évaluation que nous avons faite des progrès réalisés depuis le sommet de Tampere est globalement positive. Néanmoins, d'autres progrès restent à accomplir.

Le Conseil européen attache une grande importance à la poursuite du développement de la coopération judiciaire et à l'exécution complète du programme de reconnaissance mutuelle adopté en 2000. Il s'agit d'une priorité qui doit même être aboutie d'ici 2011.

1) Notre action en matière de ***reconnaissance mutuelle se déploiera dans deux directions :***

a) Etendre d'abord le champ de la suppression de l'exequatur à d'autres domaines : :

- **le règlement des litiges de faible importance en instituant une procédure européenne** dont les justiciables pourront faire usage en tant qu'alternative aux procédures nationales existantes, qui resteront inchangées. Cette proposition en cours de discussion au Conseil supprimera les mesures intermédiaires faisant obstacle à la libre circulation des jugements ainsi obtenus.

- **obligations alimentaires, le recouvrement effectif des pensions alimentaires dans les Etats membres, ce qui passe par la suppression de l'exequatur des décisions en matière alimentaire.**

Il s'agit d'un projet très ambitieux et articulé, qui vise à créer un espace judiciaire européen effectif en matière d'obligations alimentaires puisqu'il comportera des règles de droit international privé mais aussi de coopération judiciaire entre les autorités centrales. Il a pour but de lever les obstacles qui s'opposent encore aujourd'hui au recouvrement des aliments au sein de l'Union européenne.

b) Ensuite, approfondir la reconnaissance mutuelle nécessite de traiter des matières exclues du champ des règlements « Bruxelles I » et Bruxelles II, telles que **les testaments et les successions, ainsi que des conséquences patrimoniales des couples mariés et non mariés**, dont nous sommes conscients de l'importance pour la vie quotidienne des citoyens. La Commission a déjà adopté le 1^{er} mars 2005 un livre vert sur les successions transfrontalières, traitant notamment de tous les aspects de droit international y inclus les conflits de lois,, mais également d'un possible certificat d'hérédité européen et de la possibilité d'instituer un Registre européen des testaments afin de garantir la sécurité juridique. En 2006, la Commission adoptera un livre vert sur les effets patrimoniaux qui découlent du mariage et d'autres formes d'unions.

L'harmonisation du droit applicable favorise la confiance mutuelle. Ainsi, alors que la Commission s'apprête à adopter une proposition modernisant **la Convention de Rome de 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles**, elle espère que sa **proposition de Règlement sur la loi applicable aux obligations non contractuelles, plus connue sous le nom "Rome II"**, discutée au Conseil depuis septembre 2003, soit rapidement adoptée en 2006.

En droit de la famille, la Commission a publié le 14 mars 2005 un **livre vert sur la loi applicable au divorce** qui a lancé une vaste consultation et qui sera suivi, en 2006, d'une proposition de règlement.

2) ***Ensuite, dans les mois à venir l'action de la Commission tendra également à stimuler l'utilisation des méthodes alternatives de résolution de conflits, notamment***

la médiation, afin d'améliorer l'accès à la justice dans un sens plus large que le seul accès aux tribunaux. La Commission, qui a soutenu en 2004 le développement d'un **code de conduite européen pour les médiateurs** afin d'encourager l'autorégulation dans ce secteur, espère que sa proposition de **directive sur la médiation civile** actuellement en discussion au Conseil soit rapidement approuvée. **Elle vise en effet à accroître la confiance dans les modes alternatifs de résolution des litiges en Europe par une amélioration de leur qualité et de leur articulation avec les procédures judiciaires.**

Mais l'institution de procédures judiciaires efficaces et la reconnaissance mutuelle des décisions n'est pas suffisante : **l'effective exécution des décisions** est primordiale pour la cohérence de cet espace judiciaire en matière civile. La Commission a donc établi un programme très ambitieux qui se développera dans 3 directions :

- la création d'une saisine bancaire européenne
- la facilitation pour les créanciers d'obtenir des mesures provisoires valables dans tous les Etats membres
- la promotion de la transparence des avoirs bancaires.

En 2006, la Commission présentera un livre vert qui a pour but de lancer une vaste consultation et de proposer la création d'une saisine bancaire européenne comme possible solution aux problèmes qui découlent de la situation juridique actuelle.

3) J'en viens maintenant à notre action essentielle visant à améliorer la coopération judiciaire et à une mesure phare, la décision créant le Réseau Judiciaire européen en matière civile et commerciale :

A l'instar du Réseau pénal qui existe depuis plusieurs années, **l'Union Européenne s'est dotée d'un véritable outil opérationnel en matière de justice civile avec la mise en place en décembre 2002 de son Réseau Judiciaire européen.** Ses missions sont de deux ordres :

- d'abord **faciliter la coopération judiciaire en matière civile et commerciale par l'interaction de ses points de contact dans les Etats membres**, à la disposition des autorités judiciaires locales. Il s'agit de "mettre de l'huile dans les rouages" d'une coopération traditionnelle entre autorités centrales, très formaliste. Le Réseau se veut un outil flexible fonctionnant sur un mode informel.

- **Le Réseau judiciaire a également la tâche de faciliter l'accès à la justice pour les citoyens, notamment par l'intermédiaire de son site Internet d'information sur la justice civile**, qui a été mis en ligne en mars 2003 et offre déjà près de 10 000 pages de consultation sur 18 thèmes fondamentaux du droit civil dans les 20 langues officielles de l'Union.

Dans le rapport d'évaluation des activités du réseau qu'elle s'apprête à présenter au Parlement et au Conseil, la Commission entend bien approfondir le rôle de cet outil de coopération dans l'espace européen de justice, dans deux directions fondamentales :

- **d'abord accroître les moyens à sa disposition**, ce qui améliorera sa capacité d'action et sa visibilité au sein des systèmes judiciaires des Etats membres, encore insuffisante.

- ensuite le rendre aussi directement plus accessible pour les citoyens et les praticiens du droit.

En effet, Mesdames et Messieurs les Hauts magistrats, je suis convaincu que cet espace de justice au service des citoyens et des entreprises que l'Union bâtit demeurera virtuel si les textes européens restent, comme c'est le cas encore trop souvent, ignorés des professionnels du droit et s'ils ne sont pas ou peu appliqués par les juges.

Il est dès lors évident que les actions du réseau, actions d'information vers les juges et les praticiens du droit sur les instruments communautaires et de mise en œuvre de l'acquis, et actions de coopération judiciaire, sont étroitement liées et se renforcent mutuellement. Les juges seront d'autant plus enclins à saisir les points de contact du Réseau, qu'ils appliqueront eux-mêmes les instruments communautaires et non plus leur droit national.

J'appelle aussi votre attention brièvement sur d'autres outils de diffusion de cette information qui ont été développés par la Commission depuis 2003, en particulier à **l'Atlas judiciaire européen** : cette gigantesque base de données, accessible via le site du Réseau, qui comporte tous les renseignements utiles pour permettre aux professions judiciaires de la Communauté d'engager et de gérer leurs procédures civiles.

En 2006 également, vous aurez accès à une nouvelle base de données sur la jurisprudence rendue en application des règlements « Bruxelles I » et « Bruxelles II ».

J'ajoute que pour que les citoyens se familiarisent avec leur justice civile, la Commission et le Conseil de l'Europe ont institué **la Journée européenne de la justice civile**, le 25 octobre de chaque année. C'est une opportunité pour vous, en tant que Présidents de Cours Suprêmes, de susciter l'organisation dans vos juridictions d'actions d'information et de sensibilisation sur le fonctionnement de la justice civile.

Dans le cadre de cette coopération avec le Conseil de l'Europe, en 2004, nous avons organisé une deuxième conférence conjointe sur « **le procès idéal** » (**existe-t-il ?**) et **quelques exemples de procédures judiciaires civiles les plus performantes en Europe**.

A cette occasion, a été créé un prix récompensant la meilleure pratique judiciaire en matière d'efficacité de la justice civile dans les Etats membres des deux organisations. L'objectif de ce nouveau prix européen est de découvrir et diffuser les pratiques innovantes et efficaces pour la mise en œuvre des procédures judiciaires civiles, conduites au sein de juridictions en Europe afin d'améliorer le fonctionnement du service public de la justice civile.

Et ce prix intitulé « Balance de cristal » a été organisée pour la première fois cette année dans le cadre de la Journée européenne de la justice civile à Edimbourg, en marge de la conférence sur la justice civile organisée par la Présidence britannique le 25 octobre dernier. Pour une première édition, ce fût un succès : 22 candidatures d'institutions judiciaires ou étatiques provenant de 15 pays européens ont été retenues, parmi lesquels les 3 initiatives suivantes ont été sélectionnées afin de concourir à l'attribution finale du « Prix Balance de cristal » : *La réforme de l'exécution des*

jugements en Autriche (Ministère de la justice autrichien), *L'amélioration de la qualité de la justice au sein des tribunaux* (Cour d'appel de Rovaniemi en Finlande) et *La médiation civile* (tribunal de district de Ljubljana en Slovénie).

Je me félicite que le choix final du jury se soit porté sur trois initiatives qui, à trois stades du procès civil, l'accès à la justice, le déroulement de la procédure et enfin l'exécution de la décision, sont assez représentatives des efforts engagés au plan européen afin d'améliorer l'efficacité de la justice civile : **1) La médiation civile en Slovénie**, alors que parmi les 7 premiers nominés, figurent trois expériences d'utilisation des méthodes alternatives de règlement des litiges (ADR), soit outre la « court-annexed médiation » à Ljubljana, la médiation familiale à Tarascon (France) et la médiation judiciaire par le juge à Anvers (Belgique). C'est un grand encouragement pour la Commission européenne qui stimule fortement les ADR afin d'améliorer l'accès à la justice dans un sens plus large que le seul accès aux tribunaux.

2) L'amélioration de la qualité des procédures civiles à Rovaniemi en Finlande alors que l'amélioration de la célérité des procédures civiles internes représente notre grand chantier de l'avenir. On peut déceler les prémises de cette évolution à l'analyse de certaines dispositions d'instruments communautaires qui prévoient des délais fixes et brefs pour l'accomplissement de certains actes de procédure.

3) L'exécution des décisions judiciaires civiles (l'expérience autrichienne) reste à ce jour le « talon d'Achille » de la justice civile alors que vous avez entendu que des mesures sont en préparation au sein de la Commission visant à rendre plus effective l'exécution des décisions judiciaires.

Finalement, le prix « Balance de cristal 2005 » a été remis au lauréat, *L'amélioration de la qualité de la justice au sein des tribunaux* (Cour d'appel de Rovaniemi en Finlande).

Vous trouverez sur le site Internet du réseau judiciaire toutes les informations utiles sur ces différentes initiatives concourant à l'efficacité de la justice.

En conclusion, je voudrais souligner que nous avons besoin d'une volonté politique pour créer ce véritable espace de justice. Car, les citoyens et les entreprises en attendent davantage : par exemple d'avoir accès facilement, y compris par le biais de moyens modernes de communication à n'importe quel tribunal dans l'Union, ou être soumis à des formalités administratives simples pour l'enregistrement d'un divorce ou pour exécuter un testament dans un autre Etat.

Bien entendu, ces avancées doivent se réaliser dans le respect du Traité. Mais très vite, la Communauté sera confrontée à un problème de crédibilité si elle ne progresse pas, ou si comme encore cela a été parfois le cas en matière civile, l'instrument adopté correspond au plus petit dénominateur commun et ne permet pas d'apporter des avantages réels aux citoyens et aux entreprises.

A condition toutefois d'éviter des interprétations trop restrictives des bases juridiques prévues par le Traité qui empêcheraient de réaliser les progrès que les citoyens et les entreprises européennes sont en droit d'attendre. **Ainsi, une interprétation trop limitative de la notion de « litiges transfrontières » dans l'actuel article 65 du Traité restreindrait les mesures communautaires adoptables et finirait par créer une dualité de régimes** (un régime pour les litiges « transfrontières » et l'autre pour les litiges purement internes) qui serait incohérente avec l'objectif d'un espace unique de justice pour tous.

Bien entendu, nous ne pouvons pas construire cet espace judiciaire européen contre la volonté des Etats membres et nous sommes donc prêts à accepter, pour raisons pragmatiques, le fait que le champ d'application de certaines de nos propositions législatives, comme celles concernant les litiges de faible importance ou l'injonction de payer européenne ou encore les créances alimentaires soit limité aux litiges transfrontalières, pour autant qu'une définition suffisamment large en soit trouvée. Néanmoins, l'indéniable conséquence sera que, puisque ces instruments législatifs prévoient l'établissement de règles minimales pour assurer l'efficacité des procédures, les créanciers qui doivent recouvrer une créance à l'étranger risqueront de se retrouver dans une situation plus favorable que ceux qui agissent sur un plan exclusivement national.