

La lettre des magistrats de l'Union européenne

Dans ce numéro :

« Le juge des
enfants et les
mécanismes de
protection
internationale
des mineurs (ou
l'assistance
éducative
transfrontière
»
Par David
Allonsius

1

« La
responsabilité
des
magistrats,
regards vers
nos collègues
européens »
Par Ariane
Douniol

3

Dans ce numéro, la *Lettre des magistrats de l'Union européenne* aborde divers aspects de l'Europe de la Justice :

1. D'un côté, David Allonsius, magistrat à l'administration centrale du ministère de la Justice, explique les mécanismes de protection internationale des mineurs, qui s'opèrent de « juge à juge » en matière d'assistance éducative transfrontière ;
2. De l'autre, Ariane Douniol, Substitut du procureur de la République du tribunal de grande instance de Charleville-Mézières, s'intéresse à la responsabilité des magistrats dans les autres pays européens.

Bonne lecture !
Philippe Bruey, magistrat

Le juge des enfants et les mécanismes de protection internationale des mineurs - l'assistance éducative transfrontière -

par David Allonsius

Magistrat à l'administration centrale du ministère de la Justice

Les dossiers des juges des enfants en assistance éducative peuvent prendre une dimension internationale, ou transfrontière, lorsqu'un mineur suivi dans leur cabinet se trouve déplacé à l'étranger. Dans cette hypothèse des réponses de différente nature, reposant sur des mécanismes propres, peuvent être mises en œuvre.

Le terme « déplacement » n'est pas entendu ici dans l'acception qu'on lui donne fréquemment et qui est très souvent confondu avec l'enlèvement international. En droit, l'enlèvement international est constitué, dès lors que l'un des deux parents emmène ou garde illicitement (ici, sans décision de justice) un enfant, contre le gré et généralement à l'insu du parent victime.

1- Les conventions internationales

a- La convention de La Haye du 5 octobre 1961 concernant la compétence des autorités et la loi applicable en matière de protection des mineurs

La convention de La Haye est un instrument de coopération judiciaire qui regroupe quatorze pays, dont onze de l'Union européenne.

Elle vise à organiser une coopération judiciaire entre les pays signataires pour assurer la protection des mineurs et, notamment, le suivi des mesures de protection prises dans l'un d'entre eux, lorsque le mineur se trouve déplacé dans un autre Etat signataire.

Le critère de compétence retenu pour les autorités compétentes (juridictions ou instances administratives selon les systèmes juridiques propres à chaque pays) est principalement celui de la résidence habituelle du mineur et, si l'intérêt du mineur l'exige, celui de l'Etat dont il est le ressortissant.

En pratique, les juges des enfants français ayant dans leur cabinet un dossier d'assistance éducative dans lequel, un mineur (français ou non) se trouve déplacé à l'étranger dans l'un des pays signataires, peuvent saisir le bureau des affaires judiciaires et de la législation (bureau K1), à la direction de la Protection judiciaire de la jeunesse (ministère de la Justice, 13 place Vendôme, 75042 Paris cedex 01). Ce bureau saisit l'autorité étrangère compétente, afin qu'une mesure d'enquête ou de protection soit assurée au bénéfice de ce mineur. En fait, si une mesure d'assistance éducative est en cours, il s'agit avant tout de garantir la pérennité de la protection enclenchée.

Ce bureau, désigné en qualité d'autorité centrale pour l'application de cette convention, saisira l'autorité étrangère compétente aux fins de mise en œuvre d'une mesure d'enquête ou d'une mesure de protection.

De même, les juges des enfants français peuvent être saisis sur le fondement de cette convention, par une autorité étrangère signataire, lorsque l'un de ses

ressortissants mineurs se trouve déplacé sur le territoire français.

La demande de l'autorité étrangère est adressée au bureau des affaires judiciaires et de la législation (cf. *supra*) qui saisira alors le parquet général territorialement compétent aux fins de saisine du juge des enfants. La communication se fait d'autorité centrale à autorité centrale en matière de protection de l'enfance sans aucune nécessité de passer par le ministère des Affaires étrangères (procédure plus rapide).

Précision : au regard des dispositions de l'article 11 de la convention de La Haye du 5 octobre 1961, la France, en sa qualité de signataire, doit informer, sans délai, les autorités de l'Etat dont le mineur est ressortissant chaque fois qu'une mesure d'assistance éducative est prononcée (AEMO ou placement). D'un point de vue pratique, soulignons que cette information peut être transmise soit par le juge des enfants ou le Parquet aux autorités consulaires de l'Etat de nationalité du mineur.

b- Les textes bilatéraux

Retenons cette dénomination générale « textes » dès lors que les conventions ne sont pas les seuls instruments pouvant contenir des dispositions pertinentes.

Ainsi l'échange de lettres relatif à la coopération et à l'entraide judiciaire du 18 septembre 1980 entre la France et l'Algérie, dont l'objet dépasse la seule protection de l'enfance, dans son point 4, prévoit que « les ministères de la Justice se prêtent mutuellement entraide pour la recherche sur leur territoire et la

localisation des enfants dont le droit de garde est contesté ou méconnu. Ils satisfont aux demandes de renseignements concernant la situation matérielle et morale de ces enfants (...)».

Citons également l'arrangement du 17 juillet 1925 conclu entre la France et la Belgique « en vue du rapatriement des mineurs qui se sont soustraits à l'autorité parentale ou tutélaire » : cet arrangement ne vise que le cas des retours des mineurs de nationalité belge et française à l'issue d'une procédure impliquant parquets et juge du siège.

c- La coopération internationale en matière de protection des mineurs en dehors de la convention de La Haye du 5 octobre 1961 et des textes bilatéraux

En dehors des textes internationaux, en cas de déplacement d'un mineur suivi en assistance éducative, dans un pays étranger, les juridictions françaises peuvent informer le ministère de la Justice pour que les autorités étrangères compétentes puissent être avisées de la situation de ce mineur et du danger auquel il peut se trouver exposé.

L'information sera transmise aux autorités compétentes par la voie diplomatique par l'intermédiaire du ministère des Affaires étrangères.

2- Le cas particulier des enquêtes sociales à l'étranger

a- Par application de la convention de La Haye du 5 octobre 1961

Elles peuvent être réalisées selon les modalités décrites ci-dessus.

« La convention de La Haye est un instrument de coopération judiciaire qui regroupe quatorze pays, dont onze de l'Union européenne »

Cette coopération judiciaire bien établie n'est évidemment valable qu'entre pays signataires.

b- Par application d'une convention bilatérale

Pour une demande d'enquête sociale à l'étranger en dehors de la convention de La Haye du 5 octobre 1961, il convient de saisir le bureau de l'entraide judiciaire en matière civile et commerciale de la direction des Affaires civiles et du sceau du ministère de la justice (qui a une compétence de principe au sein du ministère de la justice sur toutes les questions d'entraide judiciaire en matière civile) qui pourra renseigner les magistrats sur l'existence ou non d'une convention internationale de coopération judiciaire avec le pays concerné et ses modalités de mise en œuvre.

Ces demandes prennent alors la forme de commissions rogatoires internationales dans le respect des prescriptions des articles 733 et suivants du nouveau code de procédure civile.

c- Par application du droit communautaire

Le **règlement CE n° 1206/2001 du Conseil du 28 mai 2001**, relatif à la coopération entre les juridictions des Etats membres dans le domaine d'obtention des preuves en matière civile ou commerciale, qui tend à améliorer, simplifier et accélérer la coopération entre les juridictions des Etats membres pour l'obtention et l'administration des preuves, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2004.

Ce règlement s'applique dans tous les Etats membres de l'Union européenne, excepté le Danemark, et son champ d'application couvre les mesures du titre VII du

Livre I du Nouveau code de procédure civile.

Il établit deux systèmes d'obtention des preuves entre les Etats membres à savoir, la notification directe de demandes entre juridictions et l'obtention directe de preuves de la part de la juridiction requérante et édicte des délais de traitement.

La juridiction requise doit exécuter la demande **au plus tard 90 jours** suivant sa réception. Si le délai n'est pas respecté la juridiction requérante envoie un avis de retard. Dans l'hypothèse où la juridiction demeure muette et ne satisfait pas à la demande, le règlement n'a pas de véritable sanction. Toutefois, la responsabilité de l'Etat membre pourrait être engagée pour manquement à ses obligations communautaires.

En conséquence, la juridiction requérante s'adresse directement à la juridiction requise qui procédera à l'acte / aux actes nécessaire(s) au déroulement de la procédure d'assistance éducative (enquête sociale, audition d'un parent ou de toute personne dont l'audition est utile à la procédure...).

La convention de la Haye du 5 octobre 1961 n'a pas le même champ d'application que le Règlement communautaire.

La convention ne s'applique qu'entre les Etats qui l'ont ratifiée. Elle a vocation à traiter entre ces Etats toutes les mesures de protection prises à l'égard des mineurs et pas uniquement les mesures d'investigation telles que les enquêtes sociales.

Le Règlement s'applique sur le territoire de l'Union européenne (sauf le Danemark) : en permettant la communication directe entre juridictions il favorise un traitement plus rapide des procédures mais il ne couvre pas tout le champ des mesures de protection décidées à l'égard des mineurs, seules étant concernées les mesures d'investigation.

Remarque : Le site *internet* www.europa.eu.int et plus précisément la rubrique « Atlas judiciaire européen en matière civile » permet d'identifier la juridiction territorialement compétente. Il met également à disposition des formulaires qu'il est possible d'utiliser.

En cas de difficulté dans la formulation ou l'exécution, il est possible de contacter le bureau de l'entraide civile et commerciale de la direction des Affaires Civiles et du Sceau du ministère de la Justice désignée en qualité d'organisme central chargé de fournir des informations relatives avec l'application du Règlement.

d- Par le biais du ministère des Affaires étrangères

En l'absence de convention internationale, et de recours possible aux services de l'Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations (ANAEM), les juges des enfants peuvent aussi saisir le ministère de la justice (bureau de l'entraide judiciaire en matière civile et commerciale à la direction des Affaires civiles et du sceau ou bureau des affaires judiciaires et de la législation à la direction de la Protection judiciaire de la jeunesse) d'une commission rogatoire internationale aux fins de transmission au ministère des affaires étrangères qui transmettra par la voie diplomatique cette requête

« La communication se fait d'autorité centrale à autorité centrale en matière de protection de l'enfance »

aux autorités étrangères compétentes aux fins de mise en œuvre sur le fondement de la courtoisie internationale.

Depuis avril 2005, l'ANAEM (Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations) est le principal opérateur public chargé de l'accueil en France des migrants en situation régulière, des actions administratives, sanitaires et sociales relatives au mouvement des populations étrangères et de l'emploi des Français à l'international. L'ANAEM est née de la fusion de l'OMI (Office des migrations internationales) et du SSAE (Service social d'aide aux émigrants) ; elle regroupe les compétences des deux organismes pour permettre une meilleure intégration des étrangers.

« La juridiction qui envisage un placement dans un établissement situé sur le territoire d'un autre Etat membre doit consulter au préalable l'autorité centrale ou toute autre autorité compétente de cet Etat »

L'enquête sociale pourra alors être réalisée soit par les autorités étrangères locales compétentes, soit par les autorités consulaires françaises à l'étranger (hypothèse où le ressortissant a la nationalité française).

3- Le placement transfrontière dans le Règlement relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale (« Bruxelles II bis ») : une contribution à la construction d'un espace judiciaire européen de la protection de l'enfance

Dans cet instrument (Règlement CE n° 2201/2003 du 27 novembre 2003), l'Union européenne réunit des dispositions relatives au divorce, à la responsabilité parentale dans le but de faciliter le travail des juges et des praticiens.

Sont concernées par le règlement les procédures civiles relatives au divorce, à la séparation de corps, à l'annulation d'un mariage ainsi qu'à toutes questions relatives à la responsabilité parentale. Cette notion désigne les droits et obligations conférés à une personne physique ou morale, sur la base d'une décision judiciaire, d'une attribution de plein droit ou d'un accord en vigueur, à l'égard de la personne ou des biens d'un enfant (décisions du JAF, JE et juge des tutelles). Les mesures de placement transfrontière en institution ou en famille d'accueil deviennent possibles.

L'article 56 §1 du règlement prévoit que la juridiction qui envisage un placement dans un établissement ou une famille d'accueil situé sur le territoire d'un autre Etat membre doit, lorsque le droit interne de cet Etat prévoit l'intervention d'une autorité publique pour la réalisation de placements, consulter préalablement l'autorité centrale ou toute autre autorité compétente de cet Etat. A défaut de réalisation de cette démarche, la décision de la juridiction ne peut recevoir ni reconnaissance ni exécution.

A cet égard, il convient de préciser que le placement, au sens du droit français, suppose dans tous les cas l'intervention d'une autorité publique, qu'elle soit judiciaire ou administrative.

Les dispositions de l'article 56 §1 du règlement recouvrent deux hypothèses : soit la France est l'Etat requérant, soit elle est l'Etat requis.

Dans les deux hypothèses, afin de permettre à

l'autorité centrale de rendre un avis éclairé, il importe que la juridiction requérante présente un projet construit et détaillé comprenant, notamment, les éléments suivants :

- * état civil de l'enfant
- * identité et coordonnées des personnes exerçant l'autorité parentale
- * exposé de la situation individuelle et familiale (historique et éléments actuels) de l'enfant
- * démarches effectuées par l'autorité requérante pour préparer le placement
- * modalités du placement envisagé : durée, localisation et identification du lieu d'accueil, organisation des droits de correspondance, de sortie, de visite et d'hébergement
- * financement du placement
- * organisation du suivi du placement et du traitement des incidents éventuels.

En guise de conclusion : encore parcellaires les réponses apportées aux situations transfrontières restent mal connues. De plus il existe peu d'instruments et leur fonctionnement est lourd. La prochaine entrée en vigueur de la convention de La Haye du 19 octobre 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants améliorera les réponses... même si, cantonné au civil, ce texte ne concerne nullement la matière pénale qui reste à traiter, la circulation des mineurs et de leur famille appelant des évolutions désormais indispensables.

David Allonsius

La responsabilité des magistrats, regards vers nos collègues européens

par Ariane Douniol
Substitut à Charleville-Mézières

La mise en cause récente par les services de l'Etat de notre collègue Fabrice Burgaud devant les instances disciplinaires assortie à l'engouement que cela a suscité illustre tous deux l'actualité de la question de la responsabilité des magistrats.

La volonté des hommes politiques de responsabiliser davantage les magistrats s'inscrit dans une dynamique globale de limitation des pouvoirs et de contrôle d'actes jusqu'à présents considérés comme étant « souverains ».

Mais à l'heure de l'euro-péanisation des moyens et des objectifs judiciaires, il convient de comprendre le système de nos homologues européens avec lesquels nous serons de plus en plus amenés à travailler.

La responsabilité des magistrats est-elle appréhendée de la même manière selon les Etats ? Existe-t-il des différences entre les systèmes dits de common law et ceux de droit romain ?

Malgré leur diversité, de nombreux points de convergence existent entre les différents mécanismes de responsabilité.

S'il existe une distinction entre la responsabilité pénale, civile et disciplinaire, cet article se concentrera sur la responsabilité pénale uniquement.

Le modèle anglo-saxon, favorisant le prestige du juge et son pouvoir de création jurisprudentielle, engage moins la responsabilité du magistrat que le modèle « de droit romain », considérant le magistrat comme « la bouche de la loi ».

Si la grande majorité des Etats a choisi de soumettre les magistrats au même régime que les justiciables, certains Etats ont entendu protéger les magistrats en mettant en place une immunité encadrée ou des systèmes d'engagements des poursuites spécifiques.

Le principe de la responsabilité pénale des magistrats

Dans la majorité des Etats, il appartient au magistrat de répondre des actes répréhensibles qu'il a commis hors ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

Celui-ci devra également répondre des infractions liées à sa qualité de dépositaire de l'autorité publique ou de fonctionnaire : il en va ainsi par exemple de la corruption (active/passive). Tel est le cas notamment en

Allemagne, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Estonie, Italie, Lettonie, Norvège, République Tchèque, au Royaume-Uni ou même en Suisse.

Il est par ailleurs des cas où la qualité de magistrat est une circonstance aggravante : tel est le cas en Bulgarie ou en Italie par exemple, où les actes de corruption mis en relation avec des actes judiciaires sont susceptibles de donner lieu à des peines lourdes.

En Espagne existe la notion très ancienne de « *prevarication judicial* » regroupant l'ensemble des infractions commises par un magistrat « contre l'administration de la Justice » et prévoyant les sanctions correspondantes. Inscrites dans la Loi organique, elles sont classées selon leur importance, de l'appartenance à un parti politique à la corruption et l'abus de fonction, en passant par le manque de respect envers la hiérarchie ou l'abus d'autorité sur des agents travaillant pour la Justice.

Parmi les infractions traditionnellement reprochables aux magistrats figurent le déni de justice ou le retard dans l'exercice de la Justice (Luxembourg, Espagne, Belgique), l'immixtion dans le pouvoir législatif ou administratif (Luxembourg), l'engagement

« Au sein de l'Union européenne, malgré la diversité des différents mécanismes de responsabilité, de nombreux points de convergence existent »

intentionnel de poursuites contre un innocent ou l'exécution intentionnelle d'une peine illégale (Allemagne), la violation du secret de l'instruction ou le fait de faciliter un condamné à échapper à l'exécution de sa condamnation (Allemagne, Bulgarie).

Plus rarement, certains Etats prévoient l'engagement de la responsabilité dans le contenu même des décisions juridictionnelles : tel est le cas au Danemark où sont poursuivies les graves injustices et discriminations dans un jugement d'affaires, ou en Espagne réprimant tout magistrat qui consciemment, par ignorance inexcusable ou imprudence grave, aura rendu un jugement manifestement contraire au droit.

En droit français, les magistrats sont soumis à la loi ordinaire. Ils peuvent être poursuivis en leur qualité de dépositaires de l'autorité publique pour des faits d'abus d'autorité, de soustraction ou détournement de biens, et en leur qualité de magistrat pour un déni de justice ou corruption (passive/ active). Des infractions particulières visent plus particulièrement les chefs de juridiction (non respect des règles d'hygiène et de sécurité, gestion du budget de la juridiction).

L'immunité et le privilège de juridictions du magistrat

Afin de protéger au mieux les magistrats d'atteintes à leur indépendance ou à leur autorité, certains Etats ont choisi d'instaurer un système d'immunité pénale et de privilège de juridiction.

L'immunité pénale

L'immunité mise en œuvre peut recouvrir diverses situations : elle peut être substantielle, visant à protéger tous les actes que le magistrat aura accomplis dans l'exercice de ses fonctions.

Tel est le cas par exemple en Suisse, où les magistrats bénéficient d'une immunité pour tous les actes qu'ils auront accomplis dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires, ou en Allemagne prévoyant une immunité civile et pénale des juges pour la violation des devoirs professionnels à l'occasion d'un jugement et passibles d'une peine publique sanctionnée par la procédure pénale.

Il existe plus fréquemment une immunité limitée à certains actes accomplis dans l'exercice des fonctions de magistrat.

Ainsi en Lettonie ou au Canada, les juges ne sont pas pénalement responsables du contenu des décisions de justice rendues. En Norvège, la limitation est encore plus restrictive, les juges ne bénéficiant de l'immunité que pour les actes de diffamation accomplis par un magistrat qui n'aurait fait que donner son opinion dans la décision qu'il a rendue.

L'autre moyen de protéger le magistrat contre une atteinte illégitime à son indépendance est de limiter les poursuites en son encounter.

Pour cela, certains Etats subordonnent l'engagement des poursuites à une autorisation préalable : ainsi, en Suisse, un magistrat ne peut être poursuivi pour des actes commis en exercice mais sans lien avec ses fonctions que s'il a consenti à de telles poursuites ou qu'à défaut la Cour plénière du Tribunal Fédéral a donné son autorisation.

En République Tchèque et en Estonie, c'est le Président lui-même qui donne son consentement aux poursuites ; en Lettonie cette prérogative appartient à l'assemblée nationale.

Dans certains pays, comme la Pologne, l'autorisation émane de l'organe disciplinaire.

Autre système, celui de poursuites engagées par une ou plusieurs personnes particulières, le plus souvent le Procureur général. La Suède et la Lettonie subordonnent ainsi les poursuites à la décision du Procureur général.

Le privilège de juridiction

En Italie, aux Pays Bas ou même au Maroc, une affaire dans laquelle sera impliquée un magistrat (qu'il soit prévenu, mis en examen ou victime), ne sera jugée que par une juridiction de droit commun autre que celle dans le ressort de la Cour d'appel duquel le magistrat exerce.

En Grèce ou au Luxembourg par exemple, certains critères pourront conduire à ce que le magistrat soit jugé par une juridiction particulière. Ainsi si en Grèce le magistrat ne sera jugé que par la Cour pénale suprême, au Luxembourg, une action délictuelle contre un magistrat sera jugée par les magistrats de la Chambre civile de la Cour d'appel et l'action criminelle sera elle de la compétence de la Cour de cassation.

En Norvège, le choix de la juridiction dépend du rang hiérarchique du magistrat : en Suède par exemple, seuls les magistrats du second degré seront jugés par la Cour suprême, les magistrats du premier degré relevant de la Cour d'appel.

Rappelons à cette occasion qu'en France, les juges ne bénéficient pas de privilèges de juridiction ni d'immunité : il est cependant possible d'utiliser divers mécanismes tels que la récusation, le renvoi pour suspicion légitime ou la délocalisation, dès lors que la bonne administration de la justice exigera de prendre de telles précautions afin que ne soient évoquées la partialité du juge (articles 662, 665 et 668 à 674-2 du Code de procédure pénale).

Ariane Douniol

Sur Internet :
www.amue-ejpa.org



La lettre des magistrats
de l'Union européenne

Directeur de la publication :
Nicolas Deleuze

Rédacteurs en chef :
Stephen Almaseanu,
Philippe Bruey

Comité de rédaction :
David Allonsius, Caroline Azar, Catherine Batonneau, Julien Berger, Anabelle Brassat-Lapeyrière, Viviane Bréthenoux, Maxence Delorme, Ariane Douniol, Meryil Dubois, Carla Fontinha, Stéphanie Forax, Hélène Geiger, Michaël Gühr, Bertrand Grain, Nicolas Grand, Laurent Huet, Ankeara Kaly, Caroline Kuhnunch, François Lales, Morgane Le Donche, Claire-Agnès Marnier, Marc Meslin, Guillaume Meunier, Hélène Paüs, Alexandra Pethieu, Axel Schneider, Olivier Soulé, Alexandra Vaillant

Conception et réalisation :
Philippe Bruey

- Reproduction Interdite -