

La coopération judiciaire dans un « espace de liberté, de sécurité et de justice »

Eric ALT

Le traité de Nice a été l'occasion d'inscrire EUROJUST dans le traité de l'Union européenne [1]. L'article 31 dispose notamment, dans sa nouvelle version que :

« Le Conseil encourage la coopération par l'intermédiaire d'Eurojust en :

a) permettant à Eurojust de contribuer à une bonne coordination entre les autorités nationales des États membres chargées des poursuites ;

b) favorisant le concours d'Eurojust dans les enquêtes relatives aux affaires de criminalité transfrontalière grave, en particulier lorsqu'elle est organisée, en tenant compte notamment des analyses effectuées par Europol ;

c) facilitant une coopération étroite d'Eurojust avec le Réseau Judiciaire européen afin, notamment, de faciliter l'exécution des commissions rogatoires et la mise en œuvre des requêtes extraditionnelles ».

La conférence intergouvernementale rappelait que *« la décision de créer une unité composée de procureurs, de magistrats (ou d'officiers de police ayant des compétences équivalentes) détachés par chaque État membre, ayant pour mission de contribuer à une bonne coordination entre les autorités nationales chargées des poursuites et d'apporter son concours dans les enquêtes relatives à la criminalité organisée a été prévue par les conclusions de la présidence du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 »*. Une unité provisoire de coopération judiciaire était aussitôt mise en place par une décision du Conseil du 14 décembre 2000 [2]. Cette création marquait, implicitement, l'abandon du projet de *Corpus juris*, qui proposait la définition commune de certaines infractions et des règles essentielles de procédure pénale dans les Etats membres, ainsi que la constitution d'un parquet européen compétent en matière de poursuites. Lors de la réunion préparatoire du sommet de Tampere, à Turku, la Grèce était pourtant le seul Etat européen à se prononcer ouvertement contre le *Corpus juris* [3]. La Commission européenne avait soutenu le projet dans la perspective de la conférence intergouvernementale, par une communication du 29 septembre

2000 [4], dénonçant notamment le « *morcellement de l'espace pénal européen* » et « *le caractère lourd et inadapté des méthodes classiques de la coopération judiciaire entre les Etats membres* », qu'elle illustre notamment par l'échec des poursuites dans des affaires sensibles : l'impossibilité de fait de réprimer les infractions à l'interdiction d'exportation de la viande bovine de certains territoires de la communauté en raison de l'infection par la BSE (encéphalopathie spongiforme bovine) était notamment citée comme exemple. Des juristes, parmi lesquels la plupart des magistrats signataires de l'appel de Genève, lançaient également en octobre 2000 un appel à l'opinion en faveur du *Corpus juris* [5], et vérifiaient en même temps la faible réception du message par les responsables politiques.

Il résulte de ces choix politiques validés à Nice un système de lutte contre la criminalité en Europe marqué par de profondes insuffisances, vérifiant *a contrario* la pertinence de l'approche du *Corpus juris*.

Les insuffisances du système actuel

Une architecture institutionnelle complexe

Si une vision coordonnée des moyens de lutte contre la criminalité en Europe apparaît meilleure à tout esprit logique, le système actuel consacre l'écartèlement de ceux-ci entre deux « piliers » du traité.

Au premier pilier se rattachent les politiques communautaires intégrées. Dans ce contexte, la lutte contre les fraudes portant atteinte aux intérêts communautaires (fraudes aux recettes – par exemple à la TVA –, ou aux dépenses – par exemple, l'utilisation induite de fonds structurels) est confiée, depuis 1999, à l'Office de lutte anti-fraudes (OLAF). Il succède à l'unité de coordination et de lutte anti-fraudes, service de la commission dont l'efficacité avait été critiquée après la révélation de malversations imputées notamment à des commissaires européens. La mise en place de l'OLAF n'est pas encore achevée. La commission envisage la mise en place d'une unité d'appui judiciaire au sein de l'OLAF, dans la perspective de faciliter une coopération étroite entre OLAF et EUROJUST [6].

Du troisième pilier dépend la coopération policière et judiciaire en matière pénale, mise en œuvre dans un cadre intergouvernemental et traduite par des instruments conventionnels. C'est pourquoi la lutte contre certaines formes de criminalité transnationale relève de l'office européen de police (EUROPOL), qui s'est substitué, en juillet 1999, à l'unité-drogue-EUROPOL. La convention EUROPOL consacre une

compétence potentiellement très large, à mettre en œuvre progressivement. Aujourd'hui, cette compétence concerne le trafic de stupéfiants, de matières nucléaires, l'immigration clandestine, la traite des êtres humains, le trafic de véhicules volés, le terrorisme, le blanchiment et le faux monnayage.

EUROJUST complète les instruments du troisième pilier. Un réseau judiciaire européen subsiste par ailleurs, qui comprend dans chaque Etat des « points de contact ».

Une insuffisante garantie des droits fondamentaux

S'agissant de l'OLAF, les insuffisances du contrôle de la légalité des enquêtes doivent être soulignées : en fait, ce contrôle n'est formellement prévu que pour les fonctionnaires et agents des institutions européennes ; il tient à la possibilité pour ceux-ci d'adresser une réclamation au directeur de l'OLAF, qui ouvre un recours a posteriori devant le tribunal de première instance. Il est évident que ce contrôle est tout à fait insuffisant et qu'une autorité judiciaire devrait en permanence superviser les activités de l'OLAF, notamment pour autoriser ou ordonner les mesures restrictives des droits individuels prises au cours des enquêtes, pour en contrôler l'exécution et l'objectivité, et pour vérifier que les actes de l'enquête respectent les règles de preuve de façon à ce que les preuves produites soient recevables devant une juridiction de jugement [7].

EUROPOL doit faciliter l'échange de données entre les polices, fournir des rapports et des analyses d'activités criminelles à partir d'informations communiquées par les Etats membres et apporter une assistance technique aux enquêtes de police menées par les services répressifs compétents des Etats membres. A cette fin, un système d'information réunit les informations sur les personnes condamnées ou soupçonnées d'avoir commis une infraction relevant de la compétence d'EUROPOL. Par ailleurs, des fichiers d'analyse criminelle ont pour fonction de détecter des menées criminelles et de déterminer des schémas d'enquête. Enfin, un système d'index doit permettre de retrouver facilement ces fichiers d'analyse. Mais le contrôle d'EUROPOL ressort d'une structure intergouvernementale décidant à l'unanimité. Si la convention définit avec minutie un système de garanties pour les individus, elle ne prévoit pas de contrôle juridictionnel approprié. L'ensemble des décisions prises par le Conseil de l'Union en application de la convention EUROPOL, de même que la création de fichiers d'analyse criminelle, malgré leur importance, ne font l'objet d'aucun contrôle juridictionnel.

La coopération policière s'est aussi développée de façon pragmatique, avec notamment la mise en place du *système d'information Schengen* : il ne s'agit pas d'un fichier européen, mais d'un regroupement de différents fichiers nationaux, connectés au travers d'un système central. Le système intègre environ dix millions d'informations nouvelles par an (par exemple, sur des personnes recherchées ou devant être placées sous « surveillance discrète », ou sur des objets, véhicules volés, armes, etc...)

Quant à EUROJUST, il faut souligner que cette unité n'a pas de fonction de contrôle ou de contre-pouvoir. Si elle est parfois présentée comme la contrepartie judiciaire d'EUROPOL, il a été clairement précisé que « *cela n'implique pas qu'un contrôle judiciaire serait exercé sur EUROPOL, mais que les activités d'EUROPOL doivent être soutenues et complétées par une bonne coordination des poursuites* » [8]. Le risque de voir EUROJUST se transformer en une vitrine judiciaire d'EUROPOL ou servir d'alibi au développement de logiques essentiellement policières ne doit pas être négligé.

L'inefficacité de la lutte contre la grande criminalité

La relation de l'OLAF avec les autorités judiciaires est ambiguë, car la dimension judiciaire des enquêtes n'est guère intégrée dans la stratégie de l'office : celui-ci peut seulement orienter, en fonction des données de chaque affaire, les dossiers vers l'autorité nationale compétente, mais le traitement judiciaire lui échappe. De fait, les autorités nationales ont tendance à considérer l'OLAF comme un service ordinaire de la Commission.

EUROPOL n'a pas de compétences de police opérationnelle, et les pouvoirs d'enquête restent de la stricte compétence des Etats membres. Même si le rôle de cet organisme devait évoluer vers des activités à finalité opérationnelle, comme la mise en place d'équipes communes d'enquêtes, il ne pourrait jouer un rôle de police judiciaire.

La création de l'unité EUROJUST, ainsi que la création d'une cellule de magistrats au sein de l'OLAF ne modifiera pas sensiblement la situation, sauf si ces magistrats pouvaient continuer à y exercer leurs pouvoirs conformément à leur droit pénal national, point qui est actuellement en discussion. Toutefois, même dans ce cas, les poursuites continueraient d'être menées par des autorités différentes selon des règles différentes. La question de l'harmonisation des règles de preuve et des droits de la défense reste entière.

Dans ce cadre, les moyens du contrôle social, voire du contrôle politique sont renforcés. L'utilisation de fichiers de personnes simplement interpellées pour limiter ou interdire les déplacements sur le territoire européen à l'occasion de manifestations pourrait, par exemple, être encore développée. Reste que ces moyens ne sont pas les plus efficaces pour lutter contre la grande criminalité.

Le *Corpus juris*, fondement d'un possible modèle européen de justice

Le *Corpus juris* a été publié en 1997, au terme d'un travail scientifique mené par des juristes des quinze Etats membres, à la demande de la Commission européenne. Ce travail a été ensuite approfondi, afin de vérifier la nécessité, la faisabilité et la légitimité du projet. Il peut être considéré comme une première réponse technique aux questions soulevées dans l'appel de Genève. Le *Corpus juris* tire les conséquences de l'échec des formes traditionnelles de la coopération dans un cadre inter étatique. Il ne concerne cependant que la lutte contre les fraudes communautaires, à l'exclusion de la criminalité transnationale.

Un modèle simple, constitué autour d'un parquet européen

Le *Corpus juris* ne propose pas la création d'une juridiction européenne, mais seulement d'un parquet européen, pour intervenir pendant la phase initiale de l'enquête pénale où les obstacles résultant de la différence des systèmes juridiques sont les plus importants.

Le parquet européen est lui-même une structure légère, composée d'un procureur général européen dont les services sont installés à Bruxelles, et de procureurs européens délégués, dont les services sont installés dans la capitale de chaque Etat membre. Ses membres sont nommés par le parlement européen pour une durée déterminée, sur proposition de la Commission pour le procureur général, et des Etats pour les procureurs délégués. Cette indépendance trouve une contrepartie dans un régime spécifique de responsabilité qui peut être engagée devant la Cour de justice des communautés européennes statuant disciplinairement.

Le *Corpus juris* prévoit également la définition commune de huit infractions, et l'unification des règles essentielles de procédure pénale sur le territoire de la Communauté européenne.

Un équilibre entre les exigences d'efficacité et de garantie des droits

Cet équilibre résulte notamment de la mise en place des règles suivantes, valables sur tout le territoire européen :

- * la décision de poursuivre n'est plus discrétionnaire, mais soumise à un principe de légalité, c'est-à-dire que le parquet doit toujours procéder à des investigations dès lors qu'il a connaissance de faits pouvant constituer une infraction ;
- * un « juge des libertés » – juge national – autorise, le cas échéant, des mesures restrictives ou privatives de droits ;
- * les dossiers sont jugés par les juridictions nationales tant en première instance qu'en appel ; la Cour de justice des communautés européennes n'intervient qu'en cas de conflit de compétences ou sur le choix de la juridiction.

De plus, cette procédure est soumise à des principes directeurs généraux : la non-rétroactivité des délits et des peines, la proportionnalité des peines au regard de la gravité de l'infraction, la garantie judiciaire (droit à un tribunal indépendant et impartial pour déclarer la culpabilité), le principe du contradictoire renforcent la garantie des libertés. Le principe de la territorialité européenne, qui permet de raisonner par rapport à un espace judiciaire européen unique, reflète les exigences d'efficacité : il implique notamment que les mandats décernés et les jugements prononcés sont exécutoires de plein droit dans cet espace.

Le refus du projet

La situation actuelle, telle que définie par la conférence intergouvernementale réunie à Nice, consacre, pour quelques années au moins, une triple confusion fondant le refus du *Corpus juris*.

La première tient au fait qu'EUROJUST a été présenté comme une solution pertinente face au développement de la criminalité européenne, alors que cette unité n'a pas de compétence pour lutter contre la fraude communautaire. La lutte contre la criminalité dirigée contre les intérêts communautaires, n'a fait l'objet d'aucune avancée significative depuis la réforme de l'OLAF en 1999, qui n'apportait d'ailleurs qu'une solution modeste aux insuffisances en ce domaine.

En deuxième lieu, ce n'est pas parce qu'EUROJUST comprend des magistrats qu'il constitue un remède aux insuffisances de la coopération judiciaire européenne. En effet, le problème essentiel ne

tient pas à un manque de compétences juridiques, mais aux équilibres du système qui se met en place : la garantie des droits et des libertés doit être à la mesure des avancées nécessaires en matière d'efficacité des poursuites. Le recrutement de magistrats, pour seulement appuyer des logiques policières, comme c'est le cas pour EUROJUST ne permet donc guère d'avancées dans ce contexte.

Une troisième confusion réside dans le refus du *Corpus juris* au motif que celui-ci porterait atteinte à la souveraineté nationale. En effet, pour ce qui est des intérêts communautaires, le pouvoir d'agir (notamment par la perception de revenus ou l'allocation de ressources) est déjà délégué ; le *Corpus juris* ne représente dans cette perspective qu'une délégation des pouvoirs de contrôle et d'enquête sur les conditions de mise en œuvre de compétences auxquelles les Etats ont déjà renoncé. De plus, le *Corpus juris* ne concerne qu'indirectement l'essentiel de la souveraineté en matière pénale, qui réside dans le pouvoir de juger ou de limiter les droits des personnes. Surtout, la crispation sur une souveraineté judiciaire, alors que la souveraineté économique et monétaire est déjà déléguée, crée une distorsion favorable à une criminalité transnationale. A trop vouloir conserver les apparences de la souveraineté en matière judiciaire, les Etats ne conservent plus qu'une souveraineté d'apparence.

Le vrai problème tient en réalité à la création d'une autorité juridictionnelle indépendante. Certes, le *Corpus juris* ne s'applique qu'à un nombre d'infractions limité, les pouvoirs du parquet européen sont encadrés par le principe de légalité des poursuites et ses membres sont nommés au terme d'une procédure démocratique. Mais un tel projet est encore subversif pour un ordre établi qui tolère ou pratique une instrumentalisation politique de la règle pénale. De ce point de vue, on ne saurait s'étonner que la France, où le débat sur l'indépendance du parquet connaît une importance particulière, ait ignoré le *Corpus juris* pendant sa présidence européenne de l'an 2000...

[1] Magistrat. Conférence prononcée en juin 2000 dans le cadre d'un séminaire organisé par le CERI et le Centre d'Etudes sur les Conflits.

[2] . JOCE n° L 324 du 21/12/2000, p. 2

[3] . Rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 1838 sur l'espace judiciaire européen, présenté par Alain Barrau, p.19 ; en

Grande-Bretagne, la chambre des Lords avait également émis une opinion défavorable au Corpus juris (Select comittee report, 9 mai 1999).

[4] . COM (2000) 608.

[5] . Le manifeste de Strasbourg, paru dans le Monde du 19 octobre 2000 sous le titre « L'Europe du droit ou l'Europe du crime ».

[6] . Communication de la Commission concernant le rôle d'EUROJUST, COM (2000) 746.

[7] . Sur ce point, voir notamment le rapport du comité de surveillance de l'OLAF (juillet 1999-juillet 2000, 25 août 2000)
[http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/documents/rapport2_fr.pdf].

[8] . Communication de la Commission concernant le rôle d'EUROJUST, op.cit.