



N° 3609

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 février 2002

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

*sur les relations entre **Europol** et **Eurojust**,*

ET PRÉSENTÉ

PAR M. PIERRE BRANA,

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

Union européenne.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Alain Barrau, président ; Mme Nicole Catala, MM. Gérard Fuchs, Jean-Claude Lefort, Maurice Ligtot, vice-présidents ; secrétaire ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mme Marie-Hélène Aubert, MM. Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Mme Monique Collange, M. Camille Darsières, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gaëtan Gorce, Michel Grégoire, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Joseph Parrenin, Mme Catherine Picard, MM. Jean Proriol, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, MM. François Rochebloine, Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
I. DEUX ORIGINES, DEUX FONDEMENTS JURIDIQUES : UNE MEME PERSPECTIVE ?.....	7
A. La marque des origines explique l'insertion différente dans l'ensemble institutionnel européen	7
1) Europol : de la coopération internationale classique à une variante européenne de la coopération policière	7
2) Eurojust : la traduction institutionnelle d'une orientation positive du Conseil européen	9
B. Europol : un instrument lourd à aménager.....	10
II. LA CONVERGENCE NECESSAIRE DES ACTIONS D'EUROPOL ET D'EUROJUST.....	15
A. Similitude des compétences ? Oui, sous réserve.....	15
B. Les choix structurels : centralité et collégialité	17
1) Europol : une organisation imposante.....	18
2) Eurojust : une structure collégiale	19
C. La part de l'opérationnel : des choix différents en l'état.....	20
1) Europol : la priorité donnée à l'information coordonnée	20

2) Eurojust : une fonction opérationnelle affirmée.....	21
3) Le rapprochement des missions dans les textes	22
a) Par l'attribution explicite à Europol d'une fonction d'enquête ?	22
b) Par la reconnaissance du lien de coopération ?	23
D. La confiance, clé des relations futures	25
III. DE LA COOPERATION CONTROLEE A L'HARMONISATION D'UN PARQUET EUROPEEN.....	29
A. Vers le contrôle démocratique des activités d'Europol ?	29
B. Vers le procureur européen ?	31
CONCLUSION.....	35
TRAVAUX DE LA DELEGATION	37
CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION	39
ANNEXES.....	41
Annexe 1 : Traité sur l'Union européenne (Extraits)	43
Annexe 2 : Conclusions du Conseil européen de Tampere, 15 et 16 octobre 1999 (Extraits).....	45
Annexe n°3 : Déclaration de Paris contre le blanchiment (Extraits)	47

Mesdames, Messieurs,

La justice est rendue au nom du peuple, c'est-à-dire des citoyens. Ce principe fondamental de notre République est aussi reconnu par l'Union européenne, parmi ces valeurs communes dont nous voulons faire le ciment de l'Europe. L'un de ses premiers corollaires est que la justice, les grands traits de son fonctionnement, les normes de base sur lesquelles elle s'appuie, soient connus et compris de tous.

L'opinion française n'a pas compris qu'un fugitif dangereux comme Sid Ahmed Rezala puisse échapper à la répression en s'abritant sous la loi pénale du Portugal, pays ami. L'opinion européenne a été une carte maîtresse pour faire comprendre au gouvernement italien qu'il n'était pas de son intérêt de faire trop visiblement cavalier seul dans l'affaire du mandat d'arrêt européen. L'opinion souhaite aussi, en France comme dans les autres pays d'Europe, que la construction de l'Union européenne permette de mettre au jour les moyens d'une coopération judiciaire et policière efficace pour lutter contre la grande criminalité.

Depuis le début des années 1990, entre les services de police, puis, plus récemment, entre les autorités judiciaires des Etats membres, l'idée d'une coopération s'est progressivement concrétisée. Elle s'est traduite d'abord par la signature de conventions liant les Etats membres, dont l'étape obligatoire de la ratification a pu dissocier le destin juridique⁽¹⁾ ; elle a trouvé ensuite, après la signature du traité d'Amsterdam et plus encore après le Conseil européen de Tampere, les 15 et 16 octobre 1999, un nouveau développement à travers les décisions et les décisions-cadres successivement adoptées par les Conseils « Justice et affaires

⁽¹⁾ La convention instituant un Office européen de police (Europol) et la convention pour la protection des intérêts financiers des Communautés européennes ont été signées le même jour, le 26 juillet 1995 ; la première est entrée en vigueur, la seconde, faute d'avoir recueilli l'ensemble des ratifications nécessaires, pas encore.

intérieures ». Europol, pour la partie policière, Eurojust, pour les affaires de justice, en sont à la fois le symbole et l'instrument.

L'étape logique suivante serait celle de la coopération entre ces deux instances : une réponse serait ainsi apportée, à l'échelle de l'Europe, à la question toujours complexe des liens entre la justice et la police. Mais de nombreuses difficultés apparaissent dès lors qu'on examine la manière dont sont aujourd'hui engagées les relations d'Europol et d'Eurojust. L'histoire des deux institutions, qui reposent chacune sur une conception bien datée dans l'évolution de l'Europe, explique sans doute pour une large part ces difficultés. Pourtant il est vital, pour l'avenir de la coopération européenne en matière judiciaire et policière, que certaines convergences apparaissent et soient confirmées dans leur conception. A défaut, des solutions complémentaires ou de substitution, telles que la nouvelle version du parquet européen à « voilure réduite » préconisée par la Commission, prospéreront par horreur du vide juridique, sans que les conséquences en soient pleinement mesurées : une clarification de ce débat est nécessaire.

I. DEUX ORIGINES, DEUX FONDEMENTS JURIDIQUES : UNE MÊME PERSPECTIVE ?

Comme en témoignent les travaux que la Délégation a consacrés en 2000 à la lutte contre la fraude aux intérêts communautaires, le souci d'une meilleure coopération policière et judiciaire est présent depuis déjà longtemps dans les esprits des responsables européens. Europol et Eurojust en sont la concrétisation institutionnelle. La consonance de leurs sigles ne doit pas induire en erreur : ni par leurs origines ni par leurs fondements juridiques, ils ne sont identiques ou parallèles. Le retour sur le passé (d'ailleurs récent) de chaque institution est utile, car ce passé agit toujours et explique pour une part les difficultés de la coopération *a priori* souhaitable entre les deux offices.

A. La marque des origines explique l'insertion différente dans l'ensemble institutionnel européen

Alors qu'Europol est né de la concrétisation progressive d'une idée de coopération policière européenne d'abord combattue dans son principe par l'Allemagne, la création d'Eurojust est l'une des traductions institutionnelles d'une politique de coopération définie *a priori* par le Conseil européen.

1) Europol : de la coopération internationale classique à une variante européenne de la coopération policière

La criminalité organisée transnationale, les réseaux de trafiquants et les circuits de blanchiment d'argent sale sont des réalités antérieures à la naissance de l'Union européenne. La constitution du marché unique a seulement, si l'on ose dire, changé la donne politique, économique et juridique du jeu des trafiquants internationaux et modifié, du même coup, les approches policière et judiciaire de la prévention et de la répression du grand banditisme international.

Cependant, la mise en relation des deux évolutions ne s'est pas faite immédiatement, il s'en faut même de beaucoup, dans le domaine de l'action policière. Alors qu'il était constant que les délinquants internationaux avaient su adapter leurs activités au nouveau paysage du droit communautaire, l'idée d'une riposte dans le cadre communautaire, c'est-à-dire par l'instauration d'une forme suivie de coopération entre services de police européens, a mis du mal à s'imposer.

La première proposition tendant à la création d'un organisme européen de coopération policière est une initiative d'origine allemande, dans le milieu des années 1970. Mais, sous la pression d'Interpol en particulier, l'idée fut abandonnée : la coopération policière européenne ne se développa, à la suite des attentats terroristes perpétrés à Rome en 1975, que dans le cadre de rencontres informelles dites « conférences et groupes Trevi » réunissant régulièrement les ministres et les experts compétents en matière de sécurité et d'ordre public, d'abord autour des questions liées au terrorisme, puis, toujours selon le même mode informel, sur d'autres sujets relatifs à la grande criminalité.

La thèse dominante en Allemagne, à laquelle il ne semble pas que les autres Etats membres aient pu ou voulu, à l'époque, opposer une autre conception, était en effet que la compétence d'un éventuel Office européen de police, si l'on exceptait les affaires de terrorisme, recouvrait exactement celle d'Interpol : on risquait donc d'affaiblir Interpol en créant une organisation de police européenne distincte. Cette conception interdisait de développer la coopération policière européenne dans le cadre des institutions communautaires ; de fait, l'activité des groupes Trevi s'est déroulée à l'écart des procédures habituelles dans la Communauté. Elle correspondait à une vision autonome des buts et des moyens de la coopération policière.

En 1991, le gouvernement allemand, par la voix du chancelier Helmut Kohl, annonce un revirement de son attitude à l'égard du concept d'Office européen de police.

En conséquence de ce revirement, des négociations s'engagent pour l'élaboration d'une convention entre Etats membres créant et organisant l'Office européen de police, Europol. Cette convention, signée le 26 juillet 1995, est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1998

après avoir été ratifiée par l'ensemble des Etats membres. Le traité d'Amsterdam, en refondant les dispositions du traité sur l'Union européenne relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, stipule explicitement que « *le Conseil encourage la coopération [policière] par l'intermédiaire d'Europol* »⁽²⁾.

De ce bref rappel historique, on peut retenir, au regard de la dynamique générale de la construction européenne, que la coopération policière a longtemps été perçue comme un élément à part, difficilement insérable dans l'ensemble du processus d'intégration et d'harmonisation européenne. Les Etats membres en ont, de fait, constaté la possibilité une fois levée la résistance de l'un des principaux d'entre eux, mais ils n'avaient pu en définir les enjeux par une négociation préalable globale.

2) Eurojust : la traduction institutionnelle d'une orientation positive du Conseil européen

Dans le cas d'Eurojust, le processus de décision a suivi une logique inverse : le traité d'Amsterdam a posé le principe d'une coopération judiciaire accrue tant en matière civile qu'en matière pénale ; le Conseil européen de Tampere en a décliné les différentes modalités, dont la constitution d'une instance européenne de coopération judiciaire en matière pénale. Les négociations se sont ensuite engagées pour l'élaboration de la décision organisant l'Office.

La mise en place d'Eurojust a été précédée, de manière volontaire, par la création, à titre de préfiguration, d'une unité provisoire Eurojust, instituée par la décision du 14 décembre 2000.

Les négociations pour la constitution d'Eurojust lui-même ont abouti, au cours de l'automne dernier, à un accord politique au sein du Conseil. Le projet de décision institutive est, à la date de la présentation à la Délégation du présent rapport, en voie d'adoption définitive.

⁽²⁾ Les dispositions des articles 30 et 31 du traité sur l'Union européenne et le texte des conclusions du Conseil européen de Tampere (extraits relatifs à la coopération policière et judiciaire) sont reproduits en annexe.

Si l'on rapproche le processus de naissance de deux institutions on est aussi frappé par la divergence de leurs tracés respectifs. La création d'Europol est marquée par des hésitations – sans doute révélatrices de réticences – et paraît déterminée, pour une large part, par la pression incoercible des besoins. La naissance d'Eurojust survient – au moins en la forme et la procédure – au terme d'un processus, sinon linéaire et simple, du moins dont l'objectif avait été fixé par le Conseil européen qui a défini les conditions de réalisation du « troisième pilier ».

Appartenant par leur origine à des moments différents de l'histoire de l'Europe communautaire, Europol et Eurojust sont de surcroît fondés sur des instruments juridiques qui correspondent chacun à une époque précise de son développement institutionnel.

B. Europol : un instrument lourd à aménager

Alors qu'Europol est fondé sur une convention de facture classique, Eurojust tiendra son existence d'une décision du Conseil, catégorie d'actes juridiques née du traité d'Amsterdam. Cette distinction dans le fondement juridique a des répercussions directes sur la souplesse d'adaptation des normes de fonctionnement des deux institutions.

L'Office européen de police a été institué par la convention déjà citée de 1995, conclue entre les quinze Etats membres, à laquelle s'est ajouté en 1996 un protocole interprétatif établissant la compétence de la Cour de justice des Communautés européennes.

La première conséquence de cette base conventionnelle a été de subordonner la mise en place d'Europol à l'entrée en vigueur de la Convention, après sa ratification par l'ensemble des Etats membres, soit plus de trois ans après sa signature.

La seconde est de rendre difficile l'adaptation de l'instrument Europol aux missions nouvelles que le Conseil souhaiterait lui confier. La Convention n'a en effet prévu une procédure d'adaptation progressive que pour l'extension des compétences de l'Office européen *ratione materiae*. Son article 2 énumère les catégories de comportements, relevant de la grande criminalité, auxquels Europol a vocation à s'intéresser, en prévoyant que les

extensions successives de compétences auxquelles les Etats membres ont la faculté de procéder seront arrêtées par décision du Conseil statuant à l'unanimité. La dernière en date des extensions porte sur les infractions connexes aux comportements de criminalité organisée énumérés à l'annexe de la Convention (décision du 6 décembre 2001).

L'article 43 de la Convention, qui permet au Conseil de procéder à des aménagements (enrichissements, modifications, compléments) des « *définitions des formes de criminalité visées à l'annexe* » paraît donner au Conseil un pouvoir d'interprétation renforcé ; il résulte de son texte même qu'il ne permet pas de réaliser une extension des compétences d'Europol à d'autres formes de criminalité organisée. Pour élargir la compétence d'Europol à toutes les activités de blanchiment d'argent, il a fallu conclure une convention modificative.

Le début de la note de la présidence belge au comité des représentants permanents (COREPER), en date du 13 septembre 2001, est à lui seul un résumé des lenteurs qui caractérisent l'adaptation d'Europol. Le document, en effet, commence ainsi : « *Compte tenu de l'article 30 du traité pour l'Union européenne et des conclusions de Tampere, les délégations réunies au sein du comité de l'article 36 étaient convenues, au début de l'année, de la nécessité de modifier la Convention Europol afin de répondre aux exigences posées dans les instruments susmentionnés. Comme la Convention Europol doit en tout état de cause être modifiée et que le processus s'annonce laborieux, les délégations sont également convenues d'envisager l'opportunité de modifier d'autres dispositions de la Convention, et partant d'en arriver à un protocole général remaniant la Convention* ».

La difficulté a été longuement analysée par un avis du service juridique du Conseil, du 13 novembre 2001, qui a conclu à l'impossibilité, en l'état actuel du texte de la Convention, de modifier celle-ci autrement que selon la procédure du droit commun des traités, comportant la ratification par les Etats membres selon leurs règles constitutionnelles internes.

Par contraste la création d'Eurojust résulte d'une décision prise sur le fondement du titre VI du traité sur l'Union européenne révisé, adoptée à l'unanimité par le Conseil après consultation du

Parlement européen. Cette procédure se recommande par sa rapidité formelle plus grande ; elle fait, en particulier, l'économie de la phase de ratification. Toutefois, elle ne garantit pas absolument une meilleure réactivité des institutions européennes et des Etats membres, qui sont amenés par le jeu de la règle de l'unanimité à une prudence accrue pour la réalisation d'un accord politique : on le voit bien actuellement avec les hésitations qui marquent la discussion du projet de décision-cadre sur le gel des avoirs. En outre, il ne faudrait pas que l'exigence de rapidité et d'efficacité de la réaction soit interprétée comme permettant l'éviction des Parlements nationaux d'un domaine juridique – la procédure pénale – touchant aux prérogatives les plus traditionnelles du législateur dans les Etats démocratiques.

La question s'est naturellement posée de savoir s'il était possible de substituer entièrement au droit résultant de la Convention Europol un régime juridique fondé sur une décision prise en vertu du titre VI du traité sur l'Union européenne. Mais en l'absence de toute clause particulière, c'est le droit commun des traités qui s'applique à la cessation d'effet de la Convention. *« Il serait juridiquement possible d'adopter à nouveau les dispositions contenues dans la Convention Europol au moyen d'une décision (...) mais uniquement après l'entrée en vigueur d'un acte établi par le Conseil mettant fin à la Convention Europol, par lequel tous les Etats membres auraient exprimé leur consentement, dans le respect de toutes leurs exigences constitutionnelles respectives à cet égard »*. (avis précité du service juridique du Conseil). C'est une application classique de la règle du parallélisme des formes : il faut une convention pour abroger la convention avant d'envisager de prendre une décision du Conseil, même de contenu juridique identique. Le rapprochement des règles de fonctionnement d'Europol et d'Eurojust, que l'on peut penser *a priori* souhaitable pour éliminer une cause potentielle de discordances juridiques, se heurte ainsi, aujourd'hui, à des obstacles formels qui peuvent présenter un certain effet dissuasif.

Un projet d'acte du Conseil, qui vient d'être transmis à l'Assemblée nationale et au Sénat sur le fondement de l'article 88-4 de la Constitution, propose à la ratification des Etats membres un protocole modificatif de la Convention Europol contenant notamment une procédure simplifiée de modification de cette convention par décision du Conseil, qui rapprocherait beaucoup, en

fait, le régime juridique d'Europol de celui d'Eurojust sans remettre en cause, en l'état actuel du droit, l'application de la règle de l'unanimité.

La question de la base juridique des deux coopérations n'est pas seulement technique. Elle est aussi symbolique : une distinction indéfinie des instruments juridiques fondamentaux illustre, sinon l'impossibilité, du moins la grande difficulté d'une coordination des autorités de police et de justice en Europe au moment même où cette coordination est jugée politiquement la plus souhaitable.

II. LA CONVERGENCE NÉCESSAIRE DES ACTIONS D'EUROPOL ET D'EUROJUST

De très nombreux documents européens, qu'il s'agisse des conclusions des Conseils européens, des rapports et résolutions du Parlement européen ou des avis, notes et autres rapports d'évaluation produits par les services de la Commission et les groupes spécialisés, exposent la nécessité d'une action coordonnée contre la « criminalité organisée ».

Europol et Eurojust sont tous deux présentés comme des instruments de cette action commune. Le préambule de la convention de 1995 rappelle « *l'objectif commun d'améliorer la coopération policière dans les domaines du terrorisme, du trafic illicite de drogue et d'autres formes graves de la criminalité internationale* ». Quant au projet de décision instituant Eurojust, son premier considérant affirme : « *Il est nécessaire et urgent d'améliorer davantage la coopération judiciaire entre les Etats membres de l'Union européenne, notamment dans la lutte contre les formes graves de criminalité, qui sont souvent le fait d'organisations transnationales* »⁽³⁾. Le parallélisme manifeste des rédactions n'est pas fortuit et il donne à penser que la convergence des efforts des deux offices de police et de justice s'impose d'elle-même. La réalité n'est pas aussi simple. La coopération entre Eurojust et Europol, expressément affirmée par le quatrième considérant du projet de décision précitée, suppose en effet réglées deux questions : la similitude des compétences et la convergence des structures.

A. Similitude des compétences ? Oui, sous réserve

L'enjeu de la similitude des compétences d'Europol et d'Eurojust n'est pas une question de rationalité formelle. C'est la condition nécessaire d'une véritable coopération globale. Selon les

⁽³⁾ Les citations de ce texte sont extraites de la dernière version datée du 18 février 2002.

informations communiquées au rapporteur, ce choix ne s'est pas imposé de lui-même ; il a fait débat, y compris dans les délibérations préalables à la définition de la position française sur Eurojust. Ce débat se comprend : la préservation d'une certaine autonomie dans la définition des compétences, qui, logiquement, profite au premier office créé, c'est-à-dire Europol, pourrait être un moyen de garantir à cet office le maintien du particularisme de la méthode de coopération policière, qui semble correspondre à une certaine culture.

Telles qu'elles sont, à ce jour, consolidées, les compétences d'Europol comprennent les comportements suivants de criminalité organisée, énumérés à l'article 2 de la convention et, depuis la décision du 6 décembre 2001, à son annexe :

- les activités terroristes portant atteinte à la vie, à l'intégrité physique, à la liberté des personnes ainsi qu'aux biens ;
- le trafic illicite de stupéfiants ;
- le trafic illicite de matières nucléaires et radioactives ;
- les filières d'immigration clandestine ;
- la traite des êtres humains ;
- le trafic de véhicules volés ;
- le blanchiment d'argent ;
- les autres infractions constitutives de formes graves de criminalité, énumérées à l'annexe précitée⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Atteinte à la vie, à l'intégralité physique et à la liberté (homicide volontaire, coups et blessures graves ; trafic illicite d'organes et de tissus humains ; enlèvement, séquestration et prise d'otage ; racisme et xénophobie) ; atteintes au patrimoine, aux biens publics et fraude (vols organisés ; trafic illicite de biens culturels y compris antiquités et œuvres d'art ; escroqueries et fraudes ; racket et extorsion de fonds ; contrefaçon et piratage de produits ; falsification de documents administratifs et trafic de faux ; faux monnayage, falsification de moyens de paiement ; criminalité informatique ; corruption) ; commerce illégal et atteinte à l'environnement (trafic illicite d'armes, de munitions et d'explosifs ; trafic illicite d'espèces animales menacées ; trafic illicite d'espèces et d'essences végétales menacées ; criminalité au détriment de l'environnement ; trafic illicite de substances hormonales et autres facteurs de croissance).

La décision instituant Eurojust (article 4) définit son domaine d'intervention, très largement d'abord par renvoi (§ 1) à l'article 2 de la Convention Europol dont on vient de rappeler le contenu, puis par référence (§ 2) à une nouvelle énumération⁽⁵⁾. Une interprétation littérale de la rédaction du renvoi pourrait donner à penser que les infractions énumérées à l'annexe de l'article 2 précité ne sont pas comprises dans ses effets, d'autant plus que la criminalité informatique, comprise dans cette annexe, est expressément mentionnée par le § 2 de l'article 4 de la décision Eurojust, et que les infractions touchant aux intérêts financiers de la Communauté européenne ne sont pas mentionnées par la Convention Europol (la protection de ces intérêts relève de la convention spécifique également signée le 26 juillet 1995 et non encore ratifiée par tous les Etats membres).

De surcroît, le projet de décision Eurojust prévoit la possibilité d'étendre sa compétence à la demande d'une autorité nationale, ce que ne fait pas la convention Europol.

Il n'y a donc pas, en dépit de l'intention exprimée par les responsables communautaires, une absolue identité de domaine d'intervention entre Europol et Eurojust, et leur aptitude à évoluer n'est pas identique. Sans doute, pour l'essentiel, les domaines se recoupent-ils et les ressources de l'interprétation juridique permettent-elles d'autres rapprochements. Mais un risque certain de discordance subsiste – sans importance si la coopération entre les deux instances est relativement peu étroite, plus gênant si se concrétise le souhait d'une coordination plus consistante.

B. Les choix structurels : centralité et collégialité

A Europol comme à Eurojust, l'organigramme articule un échelon national dans chaque Etat et un organe central européen,

⁽⁵⁾ - la criminalité informatique ;
- la fraude et la corruption, ainsi que toute infraction pénale touchant aux intérêts financiers de la Communauté européenne ;
- le blanchiment des produits du crime ;
- la criminalité au détriment de l'environnement ;
- la participation à une organisation criminelle au sens de l'action commune 98/733/JAI du Conseil du 21 décembre 1998 relative à l'incrimination de la participation à une organisation criminelle dans les Etats membres de l'Union européenne.

étant entendu que les deux instances possèdent la personnalité juridique et disposent, par conséquent, de l'autonomie financière.

1) *Europol : une organisation imposante*

La convention de 1995, dès son article premier, exprime le principe de fonctionnement d'Europol : l'organe central, ou « Office européen de police », « *est lié dans chaque Etat membre à une seule unité nationale* ». D'une manière qui, sans doute, n'est pas fortuite, le texte commence par détailler le mode de désignation des unités nationales (article 4) et par instituer des officiers de liaison nationaux auprès d'Europol. Les dispositions propres à l'Office européen de police sont contenues, si l'on excepte la mention simple de l'article premier, au titre V (Statut juridique, organisation et dispositions financières).

Sans entrer dans le détail des règles statutaires applicables à Europol, on peut relever quelques traits significatifs de la conception de cet office qui apparaissent à travers les choix rédactionnels de la convention :

- la structuration de l'office, instance centrale, selon un modèle proche des établissements publics tels que, par exemple, les connaît le droit français (directeur, conseil d'administration, contrôleur financier) ;

- l'extrême précision des dispositions juridiques encadrant les pouvoirs du conseil d'administration ;

- la référence constante à l'intermédiation par les instances nationales, « *seul organe de liaison entre Europol et les services nationaux compétents* » : cette fonction d'intermédiaire, dont les différentes modalités sont énumérées au § 4 de l'article 4, est rappelée par deux fois dans la description des missions d'Europol à l'article 3.

Les officiers de liaison, désignés par chaque Etat membre et présents au siège d'Europol à La Haye, sont les instruments actifs de cette médiation à trois organes.

Pour prendre la mesure de l'organisation matérielle d'Europol, il convient de rappeler que ses effectifs comprennent aujourd'hui environ 250 personnes.

Europol a présenté régulièrement des demandes de moyens nouveaux depuis son entrée en fonctions : c'est une conséquence de la convention de 1995 elle-même, dont l'article 2 § 2, en son dernier alinéa, stipule qu'avant de se prononcer sur l'extension des compétences de l'office, « *le Conseil charge le conseil d'administration de préparer sa décision et d'en exposer notamment les incidences sur le budget et les effectifs d'Europol* ».

2) *Eurojust : une structure collégiale*

Dans sa configuration définitive, Eurojust se présente comme un collège composé d'autant de « *membres nationaux* » qu'il y a d'Etats membres, qui élit en son sein son président. Chacun des membres nationaux doit avoir « *la qualité de procureur, de juge ou d'officier de police ayant des prérogatives équivalentes* ».

Chaque Etat membre désigne en outre un ou plusieurs correspondants nationaux, dont les relations avec les autorités nationales compétentes en matière judiciaire sont régies par la loi nationale.

La décision comporte une disposition régissant spécialement les relations entre Eurojust et la Commission.

Un secrétariat est chargé d'assister Eurojust ; il est placé sous la responsabilité d'un directeur administratif nommé à l'unanimité par le Conseil. Ses tâches sont exclusivement d'organisation et de gestion. Son personnel peut comprendre des agents détachés par les Etats membres.

La décision prévoit explicitement la capacité d'Eurojust à agir collégalement pour l'exercice des missions de coordination qui lui sont confiées.

La structure générale d'Eurojust et son mode de fonctionnement rapprochent ainsi ce collège d'une formation de type juridictionnel – même si, bien entendu, Eurojust ne saurait

d'aucune manière être considérée comme une juridiction. Eurojust devrait ainsi avoir un mode de fonctionnement beaucoup moins administratif qu'Europol.

C. La part de l'opérationnel : des choix différents en l'état

La part de l'action opérationnelle est un élément primordial de différenciation entre Europol et Eurojust, du moins dans la situation qui prévaut au jour de la présentation de ce rapport. Le maintien de cette distinction est une des questions importantes du futur proche, qui conditionne la coopération entre les deux instances.

1) *Europol : la priorité donnée à l'information coordonnée*

Dans l'état actuel de sa rédaction, la convention de 1995 ne donne pas à l'Office européen de police de compétences opérationnelles : il n'est pas prévu que des policiers relevant directement de cette unité centrale participent à des enquêtes coordonnées dans les Etats membres, pour des affaires relevant du champ de grande criminalité précédemment rappelé. Europol apparaît prioritairement comme un lieu de centralisation, par l'intermédiaire obligé des unités nationales, d'informations provenant des différents services de police nationaux et tendant à la grande criminalité. Ces informations qui peuvent être complétées par des données transmises dans le cadre de l'application d'accords de coopération passés avec Interpol et des services de police des pays candidats à l'adhésion ou d'autres pays tels que les Etats-Unis, peuvent faire l'objet de la part d'Europol d'un traitement aux fins d'élaboration d'analyses sur l'état présent des activités de criminalité organisée.

Pour la constitution et la conservation de données à caractère personnel, la convention de 1995 confie à Europol le soin de créer et de gérer un système d'informations informatisé dont elle détermine de manière limitative et précise les modalités d'alimentation : il est « *alimenté directement par les Etats membres représentés par les unités nationales et les officiers de liaison, dans le respect de leurs procédures nationales, et par Europol pour les données fournies par des Etats et instances tiers et les données résultant d'analyses* ».

Le droit d'accès direct – pour alimentation ou pour recherche de dossiers – est « *réserve aux unités nationales, aux officiers de liaison, aux directeurs et directeurs adjoints ainsi qu'aux agents d'Europol dûment habilités* ».

L'article 3 de la convention donne en outre compétence à Europol pour approfondir les connaissances spécialisées utiles aux services nationaux pour la conduite des enquêtes entrant dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée et lui attribue des missions de formation des services (prévention, formation professionnelle, méthodes de police et d'enquête). Les modalités d'accomplissement de ces diverses tâches, à la différence des dispositions relatives au système d'information, ne sont pas détaillées par la convention.

De l'économie générale de la convention, il ressort, ainsi, que la coopération entre services de police qu'elle permet est fondée sur la collecte et la redistribution coordonnée des informations tant nominatives que générales provenant au siège de l'office, soit par l'intermédiaire des unités nationales si elles ont pour origine les Etats membres, soit directement s'il s'agit de données transmises en vertu d'accords internationaux. C'est par l'unité nationale que transitent obligatoirement toutes les communications et demandes destinées à Europol ou qui en émanent.

2) *Eurojust : une fonction opérationnelle affirmée*

Les objectifs d'Eurojust, tels qu'ils sont décrits dans le projet de décision, visent directement la coordination des enquêtes et des poursuites pénales menées, dans des affaires de criminalité grave, par les autorités compétentes dans au moins deux Etats membres, ainsi que la coopération entre ces autorités pour la mise en œuvre de l'entraide judiciaire et de l'extradition.

En pratique, Eurojust, agissant soit en collège, soit par l'intermédiaire d'un ou « *de manière motivée* » plusieurs membres nationaux, a notamment la faculté de demander aux autorités compétentes en matière pénale « *d'envisager d'entreprendre* » (s'il s'agit d'un membre national) « *ou d'entreprendre* » (s'il s'agit du collège) *une enquête ou des poursuites sur des faits précis* », de mettre en place des équipes d'enquête communes, d'assurer

l'information réciproque de ces autorités sur les enquêtes et poursuites en cours qui concernent des Etats membres.

Lorsque la demande d'enquête ou de poursuite est formulée par Eurojust agissant en collège, les autorités de l'Etat membre destinataire sont tenues, en règle générale, de lui notifier et de motiver leur décision de refus éventuelle.

La décision Eurojust préserve donc la liberté de décision des parquets et autres autorités nationales de poursuites qui ne sont pas tenues d'accepter le concours que leur offre l'unité. Mais, dans la mesure où le collège Eurojust présente une demande d'ouverture d'enquête 1°) à l'initiative d'un ou plusieurs membres nationaux, 2°) lorsque les procédures envisagées ont une incidence au niveau de l'Union européenne, 3°) lorsqu'« *une question générale relative à la réalisation de ses objectifs se pose* » (article 5 § 1), on imagine mal que les motivations du refus ne puissent être inspirées par des considérations d'intérêt supérieur.

Les interventions et demandes d'Eurojust ont des effets juridiques immédiats sur les décisions prises par les autorités nationales pour l'ouverture d'enquêtes judiciaires ou pour l'ouverture de l'action publique. Les équipes d'enquête communes, dont le principe est posé par la décision, sont appelées à accomplir des actes de poursuite s'intégrant dans une procédure judiciaire. Si la décision prévoit qu'Eurojust dispose de sa propre base de données, cette fonction d'information apparaît seconde par rapport à sa fonction de coordination des poursuites.

3) *Le rapprochement des missions dans les textes*

a) Par l'attribution explicite à Europol d'une fonction d'enquête ?

Dans la suite des conclusions du Conseil européen de Tampere, et conformément à l'article 30 du traité sur l'Union européenne (TUE), Europol devrait voir sa vocation partiellement réorientée par l'institution d'équipes communes d'enquête. Cependant, la concrétisation de cette décision suppose la modification de la convention Europol. La pression en ce sens n'a cessé de croître pendant l'année 2001, avant même les attentats du 11 septembre

2001. La note de la présidence belge au COREPER, en date du 13 septembre 2001, place la constitution d'équipes communes et le droit de demander l'ouverture d'une enquête en n° 1 et 2 des « points prioritaires » de la « liste des modifications qui pourraient être apportées à la convention Europol », avec ce commentaire : « *Ces points figurent dans le traité d'Amsterdam (article 30, paragraphe 2, du TUE) et dans les conclusions de Tampere et ne doivent donc plus faire l'objet d'un débat* ».

Les attentats du 11 septembre 2001 ont donné à la concrétisation de cette priorité une urgence nouvelle soulignée par le Conseil européen extraordinaire de Bruxelles, les 20 et 21 septembre. Le projet de protocole modificatif dont il a été fait mention plus haut inscrit parmi les missions d'Europol la participation à titre d'appui aux équipes communes d'enquête et la faculté de demander aux Etats membres « *d'ouvrir, de mener ou de coordonner des enquêtes dans des affaires précises* ».

Par un article 3bis nouveau, il est précisé que ces équipes communes d'enquête comprennent les équipes communes constituées dans le cadre des dispositions relatives à la coopération judiciaire pénale entre les Etats membres⁽⁶⁾. Mais le renvoi n'est pas fait aux équipes communes constituées à la demande d'Eurojust ; comme de surcroît la décision Eurojust ne renvoie, de son côté, ni à la Convention du 29 mai 2000, ni à la décision-cadre sur les équipes communes d'enquête en matière pénale, le rapprochement entre les « équipes Eurojust » et les « équipes appuyées par Europol » ne se présente pas dans une grande clarté juridique. Cependant, les textes ne paraissent pas empêcher en pratique que la coopération souhaitée par le Conseil européen prenne la forme d'équipes dont la constitution reviendrait initialement à Eurojust.

b) Par la reconnaissance du lien de coopération ?

Alors même qu'Europol et *a fortiori* Eurojust en sont à leur tout début d'existence, la question de leur coopération apparaît, dans les entretiens qu'a pu avoir le rapporteur, comme l'une des plus

⁽⁶⁾ C'est-à-dire de la convention sur l'entraide judiciaire en matière pénale signée le 29 mai 2000 et non encore entrée en vigueur faute d'avoir été ratifiée par tous les Etats membres, ou de la décision-cadre, dont le contenu a été extrait de la Convention par la Commission, dans l'espoir d'accélérer la constitution des équipes communes.

déliçates en termes de diplomatie institutionnelle. On a beaucoup insisté sur l'égalité absolue de statut de chacune des instances et souligné le soin avec lequel les textes étaient rédigés pour préserver cette égalité lorsqu'il s'agissait d'exprimer les modalités des rapports pouvant exister entre elles.

La décision instituant Eurojust pose dans son douzième considérant la nécessité de la coopération avec Europol : « *Il convient de prévoir les dispositions assurant qu'Eurojust et l'Office européen de police (Europol) établissent et maintiennent une coopération étroite* ». Cependant la seule modalité de coopération avec Europol expressément prévue est qu'Eurojust « *peut apporter son concours à Europol notamment en lui fournissant des avis, sur la base des analyses qu'il a effectuées* ». Pour le reste, l'article 26 § 1 de la décision dispose qu'Eurojust « *établit et maintient une coopération étroite avec Europol, dans la mesure où celle-ci est nécessaire à l'accomplissement des tâches d'Eurojust et à la réalisation de ses objectifs, et compte tenu de la nécessité d'éviter les doubles emplois inutiles* ». La mise en œuvre de cette orientation est subordonnée à un accord entre les deux instances, soumis à l'approbation du Conseil.

L'aménagement symétrique de la convention Europol a été envisagé quoique avec une grande prudence. La note déjà citée de la présidence au COREPER, en date du 13 septembre 2001, porte : « *Puisqu'Europol et Eurojust seront probablement amenés à coopérer et à établir des moyens de contacts, on pourrait examiner s'il convient de spécifier dans le cadre juridique d'Europol une mission précise à cet égard et s'il serait possible de rapprocher les missions d'Europol et d'Eurojust* ». La note de la même date, également précitée, de la présidence au COREPER/Conseil exprime différemment une même prudence : « *Avec la création d'Eurojust, Europol voit apparaître un partenaire important. Il convient par conséquent de donner aux relations entre ces deux organes un cadre plus formel. Bien que ce point soit prioritaire et essentiel, il est préférable de ne pas engager la discussion à ce sujet avant la mise en place définitive du cadre juridique d'Eurojust* ».

Le temps dont le rapporteur a disposé pour établir la présente analyse n'a pas permis d'analyser en profondeur les causes de cette prudence. Certains indices peuvent cependant conduire à un début d'explication, tout en demeurant au niveau des textes. Il semblerait

qu'au départ la doctrine ait consisté à voir dans Eurojust un auxiliaire d'Europol : Eurojust, selon un interprète officieux, s'exprimant à la fin de 1999, « *doit réunir en un lieu fixe (et de préférence à proximité d'Europol) une équipe de procureurs et de magistrats (un par Etat membre) dont la mission consiste à aider les enquêteurs d'Europol dans la coordination de leurs opérations judiciaires nécessaires grâce aux contacts que chaque magistrat entretient avec ses autorités judiciaires* »⁽⁷⁾.

En attribuant une position de dépendance à Eurojust, l'auteur semble avoir voulu désarmer une prévention dont le rapporteur a retrouvé l'écho dans certains des propos qui lui ont été tenus. L'expérience a montré rapidement qu'il n'était pas envisageable de subordonner Eurojust à Europol : dès lors, la première question pratique que posait leurs relations à venir est celle de la confiance.

D. La confiance, clé des relations futures

Dans le cours de la préparation de ce rapport, une question est souvent revenue : derrière des instruments juridiques parfois lourds et complexes, dont la rédaction porte la marque des compromis successifs, qu'en est-il de l'application pratique (ou, pour Eurojust, des chances pratiques d'application) ? Si les textes ne permettent pas une coopération convenable dans chacun des deux domaines, il est vain, en effet, d'espérer qu'Europol et Eurojust puissent utilement collaborer avec quelque intensité que ce soit.

La difficulté de la réponse vient de ce qu'en fait l'instrument déjà existant – Europol – n'en est encore qu'aux tout premiers temps de son existence réelle en tant qu'instance de coopération. Le système d'informations commun prévu par la Convention de 1995 n'est pas encore intégralement constitué, alors qu'il devait être opérationnel à partir du 1^{er} janvier 2002. Les documents communautaires faisaient encore récemment état de l'insuffisante

⁽⁷⁾ Charles Elsen – « L'esprit et les ambitions de Tampere », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n 433, novembre-décembre 1999, p. 661.

qualité des contributions des Etats membres à Europol⁽⁸⁾, tout en retraçant la grande variété des actions déjà entreprises par l'Office dans les domaines de sa compétence.

Par ailleurs, alors qu'en droit Europol n'est pas encore habilité à constituer ou à provoquer la constitution d'équipes communes d'enquête, il suffit de lire les documents qui rendent compte de ses activités pour constater que les actions policières menées en commun sont, une réalité de la vie quotidienne de l'Office. Le programme de travail Europol pour 2002 prévoit ainsi⁽⁹⁾ : « *Europol contribuera de manière accrue à l'obtention de résultats efficaces dans les enquêtes internationales communes, le cas échéant en prenant l'initiative d'ouvrir des enquêtes menées par des équipes communes des Etats membres et en assurant leur coordination. Europol apporte son soutien aux enquêtes pénales menées par les Etats membres en participant à des équipes d'enquête communes et en fournissant ses services, tels l'analyse de la criminalité, le système d'informations d'Europol, les bases de données spécifiques et les compétences spécialisées dans certains domaines particuliers* ».

Comment concilier ce trait avec les observations qui ont été faites de diverses parts au rapporteur pour déplorer la réticence de grands services de police à communiquer leurs informations opérationnelles à Europol, sauf en faisant intervenir le facteur de confiance qui échappe à toute appréhension juridique ? Dans son évaluation des conclusions du Conseil européen de Tampere, datée du 13 novembre 2001, la présidence belge inclut p. 10 le constat global suivant, qui va dans le même sens : « *Indépendamment du retard encouru dans l'installation de son système informatique, Europol n'est cependant pas encore en mesure (...) d'apporter aux services de police des Etats membres des analyses et des informations suffisamment fines. La raison principale tient à la réticence excessive de ceux-ci à lui transmettre les informations sensibles dont ils disposent* ».

⁽⁸⁾ « *Les Etats membres doivent s'engager à participer pleinement aux travaux d'Europol en lui fournissant les renseignements et les informations opérations nécessaires (...). De toute évidence il est nécessaire d'améliorer l'usage que font les Etats membres des fichiers de travail à des fins d'analyse ainsi que la circulation des renseignements transmis et reçus par Europol* », (note de la présidence au COREPER du 24 avril 2001, pp. 4 et 5).

⁽⁹⁾ Note de la présidence au Comité de l'article 36, du 24 avril 2001, p. 6.

Pour Eurojust, la question se pose différemment, puisque l'unité définitive n'est pas encore concrètement créée à la date d'examen du présent rapport par la Délégation. Cependant plusieurs éléments permettent de penser que la coopération judiciaire dans le cadre d'Eurojust pourra fonctionner dans des conditions convenables. D'une part, il existe en Europe un besoin croissant d'entraide judiciaire pénale. Le rapport final sur le premier exercice d'évaluation consacré à l'entraide judiciaire en matière pénale, approuvé par le Conseil le 28 mai 2001, note que « *la communication directe entre autorités judiciaires est pratique courante et, qui plus est, qu'elle va croissant* ». Il ajoute que « *l'essentiel des requêtes aux fins d'entraide judiciaire s'échange entre Etats membres de l'Union européenne dans une proportion allant de 75 à 95 %. De plus, la presque totalité du reste des demandes concerne les Etats candidats à l'adhésion appelés à intégrer l'Union européenne à plus ou moins brève échéance* »⁽¹⁰⁾. La coopération particulière permise par Eurojust dans le domaine de la grande criminalité s'inscrit sans difficulté, selon les magistrats entendus par le rapporteur, dans l'évolution générale : les juges d'instruction, dont les cabinets sont encombrés d'affaires, ne verront vraisemblablement, ont-ils déclaré, aucune objection à une initiative de coordination et de clarification de l'action publique dans une procédure mettant en cause la criminalité organisée transfrontières. On peut d'ailleurs ajouter que le développement des actions pénales contre les grands trafics internationaux a renforcé chez les magistrats instructeurs et les parquets une culture de la coopération internationale encore manifestée à l'occasion de la récente rencontre des parlements nationaux contre le blanchiment d'argent (Paris, 7 et 8 février 2002).

Pour toutes ces raisons, les relations entre Europol et Eurojust ne paraissent pas pouvoir résister à leur état actuel d'imprécision, mais la clarification semble difficile à espérer avant que chaque instance n'ait atteint une cohérence suffisante. Pourtant, la question est urgente, si on veut bien la rapprocher de l'échéance de l'élargissement de l'Europe.

Le développement de la coopération policière et judiciaire est justifié avec constance par la nécessité de lutter contre les

⁽¹⁰⁾ Rapport précité, *Journal officiel* des Communautés européennes, n° C216, 1er août 2001, p. 16.

extensions internationales de la criminalité organisée. Dès lors on ne peut en tenir à l'écart les pays candidats à l'adhésion qui ont, il faut du moins le présumer, le même intérêt que les Etats membres actuels à leur destruction.

Or, les constatations consignées par la Commission, dans ses « rapports réguliers » annuels sur les progrès réalisés par chaque pays sur la voie de l'adhésion peuvent nourrir l'inquiétude. Si ces rapports réguliers prennent fidèlement note des améliorations apparues dans le fonctionnement de l'appareil judiciaire, ils en soulignent souvent les lacunes⁽¹¹⁾. ils relèvent aussi la persistance de comportements de corruption, y compris dans des pays « avancés » sur la voie de l'adhésion, et, parfois, l'insuffisance des dispositions concrètes prises pour les faire disparaître⁽¹²⁾. La seule lecture des observations de la Commission oblige à se préoccuper du télescopage entre la logique de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et la priorité de l'élargissement, car on ne voit guère – et c'est heureux – que l'Union européenne puisse désirer de faire des concessions aux pays est-européens à propos de la constitution d'un système judiciaire et policier conforme aux normes démocratiques et de l'éradication de la corruption.

L'établissement de règles claires et publiques de coopération entre Europol et Eurojust ne sera certes pas la condition déterminante pour l'abandon de pratiques contestables. Mais c'est la condition nécessaire pour que la coopération policière et judiciaire en Europe affronte les dangers particuliers que l'élargissement présente dans le domaine pénal.

⁽¹¹⁾ L'expression « *fonctionnement lacunaire du système judiciaire* » est employée par la Commission dans son rapport 2001 sur la Bulgarie, p. 19.

⁽¹²⁾ A titre d'exemple : « *Malgré ces développements la corruption reste considérable et pourrait nuire à la confiance des citoyens à l'égard des institutions démocratiques* » (rapport 2001, sur la Hongrie p. 20). « *La corruption est toujours considérée comme un des principaux problèmes auxquels la société bulgare est confrontée. Ce procédé est toujours considéré comme un moyen efficace de résoudre les problèmes privés. Toutefois l'acceptation publique de la corruption régresse (...)* » (rapport 2001 sur la Bulgarie, p. 20).

III. DE LA COOPERATION CONTROLEE A L'HARMONISATION D'UN PARQUET EUROPEEN

Les lenteurs formelles de la coopération policière, les réticences soulevées par la coopération judiciaire, occultent de moins en moins deux problèmes que le développement prévisible et souhaitable d'Europol et d'Eurojust va poser à moyen terme : le contrôle démocratique des activités d'Europol, d'une part, les étapes de la marche vers le parquet européen, d'autre part.

A. Vers le contrôle démocratique des activités d'Europol ?

La Convention Europol a prévu diverses garanties assurant le respect des libertés publiques et des droits de la personne dans le cadre des activités d'Europol. La transmission des données à caractère personnel y est soumise à des conditions et limitations habituelles en cas de traitement et de conservation de renseignements personnels par support informatique. Une « *autorité de contrôle commune* »⁽¹³⁾ veille au respect des règles posées par la Convention et donne également un avis sur la compatibilité entre les lois nationales des pays avec lesquels Europol envisage de passer un accord de coopération et le régime protecteur des droits de la personne posé par la Convention. Il s'agit là d'un contrôle exercé par une autorité, certes indépendante d'Europol, mais de caractère administratif ; de surcroît, le contrôle qu'elle effectue en prévision de la passation éventuelle d'accords de coopération porte beaucoup plus sur les normes formellement en vigueur que sur la réalité de leur application⁽¹⁴⁾.

⁽¹³⁾ Aux termes de l'article 24 § 1 de la convention Europol, l'autorité de contrôle commune se compose de deux représentants au maximum de chacune des quinze autorités de contrôle nationales, désignés pour cinq ans ; l'article 23 relatif aux autorités de contrôle nationales laisse au droit de chaque Etat compétence pour déterminer les modalités de leur désignation, posant cependant la règle de leur indépendance.

⁽¹⁴⁾ Alors que, de notoriété publique, le contraste est souvent important entre le droit et le fait, particulièrement dans les pays d'Europe de l'Est candidats à l'adhésion.

L'évolution d'Europol au cours des derniers mois – des compétences accrues, la consécration formelle des équipes communes d'enquête – amène à poser de manière renouvelée la question du contrôle des activités de l'Office européen.

Ce point a fait l'objet d'un échange de vues dont la note de la Présidence belge au COREPER du 13 septembre 2001 résume la teneur ainsi : « *A la suite d'événements récents, les interrogations au sujet du contrôle à exercer sur Europol ont pris tout leur sens. Il pourrait donc être opportun d'examiner s'il convient d'octroyer de nouvelles modalités de contrôle (parlementaire, interne et/ou externe et éventuellement judiciaire) sur le fonctionnement d'Europol* ».

Pour sa part, la Commission des libertés du Parlement européen, sur le rapport de M. Maurizio Turco, adoptait, le 24 octobre 2001, une résolution dont l'exposé des motifs développe la nécessité d'un « *contrôle démocratique et juridictionnel* » sur Europol, tout en mettant en évidence les motifs de droit qui entravent ce contrôle. La Commission des libertés a notamment demandé la transmission officielle du rapport annuel des activités d'Europol au Parlement européen.

La Chancellerie n'a pas encore, à la connaissance du rapporteur, pris une position définitive sur le sujet. Il semble cependant que, puisque l'évolution des compétences et des actes d'Europol tend à les rapprocher de plus en plus de la participation à une procédure pénale de caractère judiciaire, il deviendra inévitable à terme de réfléchir aux conditions dans lesquelles s'effectuerait le contrôle juridictionnel des décisions constituant cette participation. Le contrôle parlementaire, que n'exclut pas le contrôle juridictionnel, ne peut pas, par nature, avoir la même portée juridique : il ne saurait en particulier concourir à la garantie des droits et des libertés de personnes impliquées dans une procédure, mais porterait davantage sur la conception générale de sa mission par Europol. Privilégier l'une ou l'autre forme de contrôle n'est ainsi pas indifférent pour l'équilibre des relations entre Europol et Eurojust.

B. Vers le procureur européen ?

Tout au long des trente mois qui viennent de s'écouler, l'idée de l'institution d'un parquet européen a été reprise de multiples fois, tant par la Commission que par le Parlement européen. La persévérance est une qualité européenne : alors même que le projet de décision relatif au mandat d'arrêt européen progressait, comme la décision instituant Eurojust, la Commission publiait le 11 décembre 2001, un « *livre vert sur la protection pénale des intérêts financiers communautaires et la création d'un procureur européen* » dont il est proposé à la Délégation de prendre acte. Cette fois, l'idée est exprimée dans une version limitée à la seule protection des intérêts financiers des communautés européennes.

Le schéma général est le suivant :

- la compétence matérielle du procureur européen serait limitée à la protection des intérêts financiers de la Communauté *stricto sensu* définie par l'article 280 du TCE (ce qui exclut, par exemple, le faux monnayage de l'euro) ;

- un espace commun de recherche et de poursuites serait créé : le procureur européen exercerait ses pouvoirs sur l'ensemble du territoire de la Communauté, ses actes étant valables dans l'ensemble de cet espace. Mais la phase de jugement resterait entièrement au niveau national. Le procureur rassemblerait les preuves à charge et à décharge, il dirigerait et coordonnerait les poursuites. Il utiliserait les autorités de police existantes et ses actes mettant en jeu les libertés individuelles seraient soumis au contrôle du juge des libertés national.

Le procureur européen aurait compétence pour renvoyer en jugement les auteurs des faits poursuivis, et il exercerait lui-même l'action publique lors du procès ;

- le procureur européen serait un magistrat indépendant, nommé par le Conseil à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission et après avis conforme du Parlement européen, et pour un mandat non renouvelable de six ans ;

- l'organisation du parquet européen, serait déconcentrée : des procureurs européens délégués, seraient habilités par le procureur

européen, sur proposition de leur Etat membre d'origine, parmi les fonctionnaires ou magistrats nationaux chargés dans ceux-ci des fonctions de poursuite pénale.

En pratique, ce sont les procureurs européens délégués qui exerceraient le plus souvent, concrètement, les compétences en matière de recherche et de poursuite.

Pour le droit pénal national applicable, le choix est entre une unification communautaire et une harmonisation des législations nationales : la Commission semble accorder sa préférence à un degré d'harmonisation élevé. Certaines infractions ont déjà fait l'objet d'un accord entre les Etats membres (convention du 26 juillet 1995 relative à la protection des intérêts financiers de la Communauté, reprise par la proposition de directive du 26 mai 2001) : fraude, corruption, blanchiment de capitaux. La Commission propose de compléter cette liste en introduisant au niveau communautaire la fraude en matière de passation de marchés et l'association de malfaiteurs ou encore l'abus de fonction.

Une certaine harmonisation des sanctions applicables serait aussi prévue.

En ce qui concerne la procédure pénale, la Commission s'appuie particulièrement sur le principe de la reconnaissance mutuelle. Sa préférence va à une saisine obligatoire par les autorités communautaires ainsi que par les autorités nationales dans l'exercice de leurs fonctions. Dans la phase préparatoire elle est favorable à un système de légalité des poursuites, assorti d'exceptions.

La répartition des affaires entre le procureur européen et les autorités de poursuite nationale obéirait à des règles complexes, variant suivant qu'il s'agit d'affaires communautaires ou d'affaires mixtes.

Les mesures de recherche communautaires ne nécessitant l'exercice d'aucun pouvoir de coercition (saisie d'informations, auditions de témoins, etc...) seraient laissées à la discrétion du procureur européen. Les mesures coercitives (comparution forcée, perquisitions, écoutes, gel des avoirs...) seraient soumises au contrôle du juge des libertés national. Enfin, les mesures restrictives

ou privatives de liberté (contrôle judiciaire, détention provisoire) seraient décidées par le juge des libertés sur demande du procureur européen.

Le procureur européen pourrait demander la délivrance d'un mandat d'arrêt exécutable sur tout le territoire de la Communauté (mandat d'arrêt européen).

Lors de la phase de jugement, il déterminerait dans quel Etat il convient d'exercer le renvoi en jugement, selon certains critères.

Il est permis de s'interroger sur la possibilité de mettre en œuvre effectivement un système aussi complexe que celui proposé par la Commission.

Si l'on prend le seul exemple de la France, il faut constater que beaucoup des actes confiés au procureur européen sont, dans notre pays, de la compétence des juges d'instruction, magistrats du siège indépendants. Seule la détention provisoire a été confiée à ce qu'on peut appeler un « juge des libertés », par la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence.

Comment opérer une articulation harmonieuse entre un procureur européen et des juges d'instruction nationaux ? En effet, ces derniers exercent à la fois des fonctions d'enquête et des fonctions à caractère juridictionnel.

Ce seul exemple montre bien que les problèmes à régler sont extrêmement complexes et que la voie choisie volontairement par la Commission paraît difficilement praticable. Elle suppose, en fait, implicitement, une réelle harmonisation des règles de procédure pénale dans les pays européens.

Il me semble plus efficace et plus clair de poser explicitement le problème sans le limiter à la protection des intérêts financiers des communautés, et en ayant conscience des étapes qui restent à franchir avant d'arriver, pour les comportements de criminalité organisée évoqués en tête de ce rapport, à l'unification de l'action publique européenne. Il y a deux ans, lors de la préparation du rapport sur la lutte contre la fraude aux intérêts communautaires, les propos que j'avais recueillis sur le futur Eurojust ne laissaient pas prévoir le développement que cette idée allait connaître. Si Eurojust,

comme l'affirment aujourd'hui les magistrats que j'ai rencontrés, se situe à sa place et son temps sur la route qui mène au procureur européen, il serait périlleux d'en hypothéquer le développement par une proposition offrant une vision réductrice de celui-ci.

On sera peut-être surpris de voir réapparaître la formule et le concept du procureur européen au terme d'une réflexion qui a jusqu'à présent privilégié des instruments de coopération fondés sur une approche classique de concertation entre Etats.

C'est que ce concept, pour porter du fruit, doit être le produit d'une évolution consentie et mûrie dans une pratique. Peut-être les esprits sont-ils plus prêts à en admettre la mise en œuvre aujourd'hui, après les attentats du 11 septembre, après la mise en circulation de l'euro fiduciaire. A cet égard, au moins dans le discours, des nuances nouvelles sont apparues depuis un an et demi.

La création prochaine d'Eurojust permettra de vérifier très rapidement s'il existe entre les autorités judiciaires des Etats membres cette volonté commune sans laquelle aucune formule, même la plus volontariste, ne peut connaître le succès. Il faudra très probablement, alors, se poser la question de l'harmonisation des règles de sanction et des procédures dans le champ de la grande criminalité organisée.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie, le mercredi 13 février 2002, sous la présidence de M. Alain Barrau, pour examiner le présent rapport d'information.

Le **Président Alain Barrau** a remercié le rapporteur pour la qualité de son travail et rappelé que le Conseil européen de Tampere avait constitué une étape majeure dans la politique de justice et de sécurité de l'Union européenne.

Mme Béatrice Marre a souhaité savoir pourquoi le Livre vert s'était borné à la protection contre la fraude aux intérêts financiers des Communautés. Se référant au point 3 de la proposition de conclusions sur la constitution d'un véritable parquet européen, elle s'est demandée si la solution des difficultés évoquées ne pouvait pas être trouvée dans le recours sur une grande échelle à la reconnaissance réciproque des procédures pénales, accompagnée d'une harmonisation des sanctions.

Le **rapporteur** a estimé que l'approche du Livre vert correspondait à une démarche pragmatique et progressive cherchant à contourner les obstacles et les réticences que provoque la perspective de la constitution d'un parquet européen. Au regard de la complexité des réformes qu'il faudra en tout état de cause engager, il paraît préférable de poser dès maintenant la question de l'extension du champ d'intervention de ce parquet à toutes les affaires de criminalité organisée. La reconnaissance mutuelle des procédures, dont la généralisation figure parmi les orientations du conseil européen de Tampere, ne peut pas être la seule réponse, dans la mesure où l'expérience montre la nécessité d'améliorer la coordination des enquêtes et des poursuites contre la criminalité organisée.

Enfin, en réponse à une interrogation de **M. Jean-Bernard Raimond**, il a précisé que le dispositif envisagé avait vocation à s'appliquer à tous les Etats membres.

A la suite de ce débat, la Délégation a *pris acte* du Livre vert (document E 1912). Elle a *levé la réserve d'examen* parlementaire sur le document E 1920 (acte du Conseil relatif à la modification de la convention Europol et du protocole additionnel). Puis elle a adopté le rapport de M. Pierre Brana ainsi que les conclusions dont on trouvera le texte ci-après.

CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION

La Délégation pour l'Union européenne,

Vu les articles 30 et 31 du traité sur l'Union européenne,

Vu les conclusions du Conseil européen de Tampere (15 et 16 octobre 1999),

Vu le livre vert sur la protection des intérêts financiers des communautés européennes, présenté par la Commission le 11 décembre 2001 (document E 1912),

Considérant que les comportements de criminalité organisée, dont le développement est constaté et déploré dans de nombreux actes et documents des institutions européennes appellent, dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, une riposte appropriée passant par un renforcement de la coopération entre les services de police et les autorités judiciaires des Etats membres et par le développement des initiatives conduisant à la coordination des actions et des procédures au niveau européen ;

Constatant que, si des progrès ont déjà été réalisés grâce à la mise en place de l'Office européen de police (*Europol*) et à la préfiguration de l'unité *Eurojust*, l'état actuel du droit et de la pratique ne permet pas d'appréhender clairement l'étendue, les modalités et les limites d'une coopération qui apparaît pourtant indispensable pour rendre plus efficaces les actions de prévention et de répression de la grande criminalité ; qu'il y a lieu de remédier rapidement à cette situation,

1. Souhaite que les dispositions nécessaires soient prises pour assurer la pleine identité des champs d'intervention d'Europol et d'Eurojust dans la lutte contre la criminalité organisée ;

2. Demande que, sans remettre en cause l'autonomie d'Europol et d'Eurojust, une réflexion soit engagée pour déterminer les modalités d'un contrôle juridictionnel approprié des actes accomplis par Europol dans le cadre d'une procédure pénale ;

3. Souhaite que soit poursuivie la démarche pragmatique qui, à partir du renforcement progressif des compétences d'Eurojust et sur la base d'une harmonisation publiquement débattue des règles relatives aux sanctions et des normes de procédure, permettra la constitution d'un véritable parquet européen compétent pour toutes les affaires de criminalité organisée, dans le cadre du troisième pilier.

ANNEXES

Annexe 1 : Traité sur l'Union européenne

(Extraits)

Article 30

1. L'action en commun dans le domaine de la coopération policière couvre entre autres :

a) la coopération opérationnelle entre les autorités compétentes, y compris les services de police, les services des douanes et autres services répressifs spécialisés des Etats membres, dans le domaine de la prévention et de la détection des infractions pénales et des enquêtes en la matière ;

b) la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange d'informations pertinentes, y compris d'informations détenues par des services répressifs concernant des signalements de transactions financières douteuses, notamment par l'intermédiaire d'Europol, sous réserve des dispositions appropriées relatives à la protection des données à caractère personnel ;

c) la coopération et les initiatives conjointes dans les domaines de la formation, des échanges d'officiers de liaison, des détachements, de l'utilisation des équipements et de la recherche en criminalistique ;

d) l'évaluation en commun de techniques d'enquête particulières concernant la détection des formes graves de criminalité organisée.

2. Le Conseil encourage la coopération par l'intermédiaire d'Europol et, en particulier, dans les cinq ans qui suivent la date d'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam :

a) permet à Europol de faciliter et d'appuyer la préparation, et d'encourager la coordination et la mise en œuvre d'actions spécifiques d'enquête menées par les autorités compétentes des Etats membres, y compris des actions opérationnelles d'équipes conjointes, comprenant des représentants d'Europol à titre d'appui ;

b) arrête des mesures destinées à permettre à Europol de demander aux autorités compétentes des Etats membres de mener et de coordonner leurs enquêtes dans des affaires précises, et de développer des compétences spécialisées pouvant être mises à la disposition des Etats membres pour les aider dans des enquêtes sur la criminalité organisée ;

c) favorise l'établissement de contacts entre magistrats et enquêteurs spécialisés dans la lutte contre la criminalité organisée et travaillant en étroite coopération avec Europol ;

d) instaure un réseau de recherche, de documentation et de statistiques sur la criminalité transfrontière.

Article 31

L'action en commun dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale vise entre autres à :

a) faciliter et accélérer la coopération entre les ministères et les autorités judiciaires ou équivalentes compétents des Etats membres pour ce qui est de la procédure et de l'exécution des décisions ;

b) faciliter l'extradition entre Etats membres ;

c) assurer, dans la mesure nécessaire à l'amélioration de cette coopération, la compatibilité des règles applicables dans les Etats membres ;

d) prévenir les conflits de compétences entre Etats membres ;

e) adopter progressivement des mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue.

Annexe 2 :
Conclusions du Conseil européen de Tampere,
15 et 16 octobre 1999

(Extraits)

43. La coopération entre les autorités des Etats membres, lors d'enquêtes sur des activités criminelles transfrontières dans un Etat membre, doit être la plus fructueuse possible. Le Conseil européen demande que les équipes communes d'enquêtes prévues par le traité soient mises sur pied sans délai, dans un premier temps, pour lutter contre le trafic de drogue et la traite des êtres humains, ainsi que contre le terrorisme. Les règles qui seront établies à cet égard devront permettre à des représentants d'Europol de participer, le cas échéant, à ces équipes à titre de soutien.

44. Le Conseil européen demande que soit créée une structure de liaison opérationnelle au sein de laquelle les responsables des services de police européens échangeraient, en coopération avec Europol, expériences, meilleures pratiques et informations sur les tendances de la criminalité transfrontière, et contribueraient à l'organisation des opérations.

45. Europol joue un rôle clé de soutien dans la prévention de la criminalité, ainsi que pour l'analyse et les enquêtes criminelles à l'échelle de l'Union. Le Conseil européen invite le Conseil à doter Europol de l'appui et des moyens nécessaires à son action. Europol devrait voir son rôle renforcé prochainement par le fait qu'il recevra des données opérationnelles des Etats membres et qu'il sera habilité à demander aux Etats membres d'engager, de mener ou de coordonner des enquêtes ou de créer des équipes communes d'enquête dans certains domaines de la criminalité, en respectant les systèmes de contrôle par les tribunaux dans les Etats membres.

46. Afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité organisée, le Conseil européen a décidé la création d'une unité (Eurojust) composée de procureurs, de magistrats ou d'officiers de police ayant des compétences équivalentes détachés par chaque Etat membre conformément à son système juridique. Eurojust devrait avoir pour mission de contribuer à une bonne coordination entre les autorités nationales chargées des poursuites et d'apporter son concours dans les enquêtes relatives aux affaires de criminalité organisée, notamment sur la base de l'analyse effectuée par Europol ; cette unité devrait aussi coopérer étroitement avec le Réseau judiciaire européen afin, notamment, de simplifier l'exécution des commissions rogatoires. Le Conseil européen demande au Conseil d'adopter l'instrument juridique nécessaire avant la fin de l'année 2001.

Annexe n°3 :
Déclaration de Paris contre le blanchiment

Déclaration finale de la Conférence des Parlements de l'Union européenne contre
le blanchiment du 8 février 2002

(Extraits)

Thème n°3 – La coopération judiciaire, policière et administrative

35. L'Union européenne s'est régulièrement attachée à promouvoir cette coopération. Dans cet esprit, après la création d'Europol qui a jeté les bases de la coopération policière, le Conseil européen de Tampere a notamment annoncé la création d'Eurojust confirmée par le Conseil européen de Nice. De même, l'accord politique récent sur le mandat d'arrêt européen est une étape importante qui doit être consolidée dans les prochaines années.

Propositions :

43. Consolider le caractère opérationnel d'Eurojust en lui permettant, au-delà de l'échange d'informations, de demander aux autorités nationales compétentes de déclencher et d'exercer des poursuites, de les assister dans ce cadre et de coordonner les enquêtes.