

Eurojust, une coopération judiciaire européenne en retard?

Afin d'améliorer la coopération judiciaire entre les États membres, le Conseil des ministres de l'Union européenne a, par une décision 28 février 2002¹, institué Eurojust. Cette unité de coopération judiciaire remplace l'Unité provisoire instituée² le 14 octobre 2000, une simple structure d'information et de médiation regroupant des magistrats, secondés par une équipe de juristes et de linguistes. Mais les problèmes subsistent.

PAR JEAN-CLAUDE PAYE

Si les nouvelles dispositions élargissent les prérogatives d'Eurojust, sa capacité d'intervention reste étroitement soumise à la volonté des autorités nationales.

Ainsi, ce collègue peut, à la demande d'un État membre, apporter son soutien à des enquêtes ou à des poursuites concernant cet État. La nouvelle structure peut également demander à un État membre d'entreprendre une enquête ou des poursuites sur des faits précis et de mettre en place une équipe d'enquê-

te commune, mais l'État national reste maître de la décision. Eurojust joue toujours, essentiellement, un simple rôle de courroie de transmission entre magistrats nationaux.

La création de ce « pool » européen de magistrats est l'instrument le plus élaboré de la coopération judiciaire européenne. Il permet une coordination rapide des actions dans le cadre d'affaires complexes telles que les « carrousels à la T.V.A. » ou la lutte antiterroriste. Eurojust s'ajoute à l'envoi de magis-

¹ Décision du Conseil du 28 février 2002, *Journal officiel des Communautés européennes*, L 63, 6 mars 2002.

² *Journal officiel des Communautés européennes*, n° 1 324 du 21 décembre 2000.

trats de liaison, détachés à l'étranger, chargés d'assister les autorités judiciaires locales et à l'installation de points de contacts qui restent sur le territoire national et répondent aux demandes des magistrats étrangers. À ces trois niveaux, les magistrats n'ont pas de pouvoir d'exécution. Ils ont une fonction d'assistance et de coordination.

UNE COOPÉRATION JUDICIAIRE « EN RETARD »

Si Eurojust est le point le plus avancé de la coopération judiciaire européenne, il reste bien en deçà de la proposition de la Commission européenne de créer un parquet européen³. Cette volonté s'appuyait sur le projet dénommé « Corpus Juris », élaboré et présenté en avril 1997 par un groupe d'experts. Il avait pour but d'exercer et de coordonner les poursuites nationales dans le domaine des intérêts financiers de la Communauté. Son originalité tenait à la simplicité de sa mise en œuvre. Il ne nécessitait pas une unification des codes pénaux et de procédure pénale des différents États membres. Au contraire, il préconisait de ne rien modifier mais d'ajouter au système une structure légère, dotée d'un pouvoir de poursuites⁴. Ce projet se heurta à l'opposition du Conseil des ministres, qui invoqua

la nécessité de préserver les souverainetés nationales.

Le traité d'Amsterdam de 1997 rejette le projet de la Commission de créer un parquet européen et renonce à la mise en place d'un véritable espace judiciaire commun. Il préserve l'indépendance des systèmes pénaux nationaux et préconise des accords minimaux en ce qui concerne la politique criminelle.

Le souci d'assurer une harmonisation des législations nationales n'est pas pris en compte. Le traité d'Amsterdam dispose bien que l'amélioration de la coopération judiciaire doit s'appuyer sur une plus grande compatibilité des règles judiciaires des États membres, mais il s'agit là d'une simple incitation, sans caractère obligatoire.

De plus, le souhait de certaines délégations nationales de faire évoluer en parallèle les coopérations judiciaire et policière n'a pas été rencontré.

La Commission n'a pas abandonné l'idée d'une protection pénale des intérêts financiers communautaires. Son projet de création d'un procureur européen repose sur cette nécessité⁵. Cependant, si la Commission a adopté récemment une nouvelle proposition de directive relative à la protection des intérêts financiers de la Communauté⁶,

³ Benoît Dejemeppe, « Pour une libre circulation de la Justice et du droit », *Le Soir*, 20 octobre 2000.

⁴ Jean de Maillard, « L'appel de Genève, trois ans après », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, deuxième trimestre 1999, p. 12.

⁵ Livre Vert sur la protection pénale des intérêts financiers communautaires et la création d'un procureur européen, présenté par la Commission le 11 décembre 2001, COM (2001) 715 final.

⁶ Proposition de directive du Conseil présentée par la Commission le 23 mai 2001 (COM (2001) 272).

sa proposition de réviser le Traité des Communautés afin de permettre la création d'un procureur européen n'a pas été reprise par les chefs d'État et de gouvernement réunis à Nice en décembre 2000.

Si le traité de Maastricht, signé le 7 février 1992, a introduit la coopération judiciaire et policière dans la construction européenne, ces matières sont exclues du domaine communautaire et dépendent des négociations ayant lieu au niveau du Conseil des ministres de la Justice et de l'Intérieur. Le choix d'inclure ces questions dans le troisième pilier qui fonctionne selon la méthode de la coopération intergouvernementale a eu des conséquences différentes sur leur développement. La coopération judiciaire en matière pénale des États membres est en retrait par rapport à la coopération policière. Si un office de police européenne (Europol) fonctionne déjà, l'Unité européenne de coopération judiciaire (Eurojust), qui vient d'être créée, se limite à assurer une meilleure coordination entre les autorités nationales chargées des poursuites.

Comment rendre compte de l'avance prise par la coopération policière? La plus grande souplesse et la capacité d'adaptation des forces de police, ainsi que leur forte centralisation, sont un avantage. Cependant, si ces éléments ne sont pas négligeables, ils ne peuvent pas rendre compte de la persistance et même de l'accentuation de leur avantage. L'explication réside dans la méthode de construction d'Euro-

pol, dans la volonté politique de privilégier cet office de police.

Le Conseil de l'Union a refusé la mise en place d'un parquet européen ou même l'installation d'un embryon de structure directement opérationnelle. Il mettait en avant la nécessité d'unifier préalablement les différentes législations nationales. En ce qui concerne Europol, la méthode s'inverse. Les différents actes législatifs, conventions et actions communes, apparaissent comme des actes d'entérinement de structures déjà mises en place.

La convention Europol, signée en 1995, est entrée en vigueur en octobre 1998⁷. Bien avant cette date, ce corps de police avait déjà commencé ses activités. La brigade des stupéfiants d'Europol a été instituée par une action commune en mars 1995⁸. Celle-ci entérinait un accord établi en 1993 entre les ministres de l'Intérieur, mettant sur pied une structure provisoire: l'Unité Drogues Europol, qui fonctionne depuis 1994. Le développement de la coopération policière et l'élargissement de ses compétences se sont faits par le biais des actions communes, des actes qui n'ont pas d'effet juridique direct et qui dépendent de la volonté de chaque État membre de les concrétiser.

Le fonctionnement du troisième pilier a permis à Europol de se développer de façon autonome vis-à-vis des institutions communautaires: Parlement, Commission et Cour de Justice, mais aussi vis-à-vis du Conseil des ministres. La méthode intergouvernementale a produit des

⁷ Lire « Europol, une police autonome », *Manière de Voir*, n° 61, 11-12/2001.

⁸ *Journal officiel des Communautés européennes*, 20 mars 1995, n° L 62/1.

conséquences opposées pour la coopération judiciaire. La souveraineté nationale est à chaque fois évoquée pour contrer la mise en place d'une structure judiciaire indépendante.

UNE COOPÉRATION JUDICIAIRE SOUS CONTRÔLE

Les relations des magistrats des pays de l'Union sont étroitement placées sous le contrôle des exécutifs nationaux. La coopération judiciaire s'organise par commissions rogatoires, c'est-à-dire par relations bilatérales entre appareils judiciaires nationaux. L'exécution des commissions rogatoires est généralement soumise à l'autorisation des ministres de la Justice ou doit passer par l'intermédiaire d'une instance représentant le ministère public. La convention Schengen du 19 juin 1990 ouvrait la possibilité aux juges de s'adresser directement à leurs homologues. Cependant, ces facilités sont peu utilisées et les législations nationales peuvent s'y opposer. Par exemple, la loi française du 23 juin 1999 oblige les juges d'instruction à passer par l'intermédiaire des parquets généraux.

Le pouvoir des magistrats n'est pas renforcé par la décision-cadre adoptée au sommet de Laeken en décembre 2001⁹, créant un mandat d'arrêt européen applicable dès 2004, qui se substitue à la procédure normale d'extradition entre États et procède à une remise automatique de la personne recherchée. Cette procédure se déroule normalement entre auto-

rités judiciaires: des procureurs ou des juges. Cependant, elle peut également se dérouler « entre autorités centrales ». Ce qui donne la possibilité au pouvoir exécutif d'intervenir dans toute affaire qu'il juge importante. De plus, les magistrats perdent leur capacité de contrôle portant sur le fond de la demande. Avec le mandat européen, le contrôle judiciaire ne porte plus que sur « la régularité formelle du mandat ». Ainsi, si le pouvoir exécutif garde une marge d'initiative, le travail judiciaire se réduit à l'exécution de tâches techniques. Il devient un auxiliaire de la fonction policière.

Si la coopération judiciaire est soumise à une étroite surveillance de la part des exécutifs nationaux, le contrôle politique d'Europol est absent. Ce dernier fonctionne comme un service de renseignement, indépendant des structures nationales et de l'exécutif communautaire. La Commission peut assister aux réunions du Conseil d'administration d'Europol mais ne peut participer aux votes.

Quant au Parlement, il est cantonné dans un rôle purement consultatif. Il dispose en outre d'un simple droit à l'information sur les questions policière et judiciaire, amputé par les obligations de réserve et de protection du secret.

Europol échappe aussi au contrôle judiciaire. Présenté par la Commission comme un rééquilibrage institutionnel devant faire contrepoids au développement de l'office européen de police, Eurojust n'en a pas les capacités. Il ne s'agit pas simple-

⁹ Lire « Faux-semblants du mandat d'arrêt européen », *Le Monde diplomatique*, février 2002.

ment d'un manque de moyens mais aussi d'une question de structure. Les magistrats membres d'Eurojust, détachés par les États nationaux, ne disposent d'aucun pouvoir dans le pays d'accueil. Ils ne peuvent ni contrôler ni diriger les forces de police. Ils n'ont pas non plus accès à la banque de données d'Europol. Tout cela rend très difficile la surveillance d'une unité policière qui fonctionne comme un service de renseignement.

De plus, Europol jouit d'immunités qui lui permettent d'échapper à tout contrôle de la part des magistrats. Ses membres ne peuvent divulguer des preuves dans ou en dehors d'un tribunal, ni faire de déclaration sans l'autorisation de leur directeur¹⁰.

Si Eurojust est « responsable... de tout dommage causé à une personne et qui résulte d'un traitement de données non autorisé ou incorrect dont il est l'auteur¹¹ », la convention Europol accorde à ses agents « l'immunité de juridiction pour toutes les paroles prononcées ou écrites et pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions officielles », ainsi que « l'inviolabilité de tous leurs papiers, documents et autre matériel officiels¹² ». Avant l'entrée en vigueur de la Convention, ces agents bénéficiaient déjà d'une dispense de juridiction en ce qui concerne le traitement illicite ou incorrect de données.

LA COOPÉRATION INTERGOUVERNEMENTALE, UNE FORME MODERNE D'ORGANISATION DU POUVOIR

Le traité de Maastricht excluait les institutions communautaires, Commission, Parlement européen et Cour de Justice, du troisième pilier. À ce niveau, la Commission ne disposait d'aucun pouvoir d'initiative. Ce traité obligeait simplement à « informer régulièrement » le Parlement et à « prendre en considération » son point de vue. Cela a permis de mettre en place la coopération policière et judiciaire sans qu'une politique commune soit élaborée par la Commission et sans contrôle judiciaire et parlementaire.

En 1997, le traité d'Amsterdam étendit le droit d'initiative de la Commission aux matières policières et judiciaires. Celle-ci peut proposer des réformes mais ne dispose d'aucun pouvoir de contrôle sur les institutions mises en place. Le traité permet à la Cour de Justice de statuer sur la validité et l'interprétation des décisions du Conseil ainsi que sur les Conventions et leurs mesures d'application. Cependant, la Cour n'est pas compétente pour vérifier la validité ou la proportionnalité des actions menées par la police. Elle ne peut pas non plus statuer sur les responsabilités des États membres en ce qui concerne le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.

¹⁰ *Journal officiel des Communautés européennes*, 27 novembre 1995, n° C 3316/19.

¹¹ *Journal officiel des Communautés européennes*, 3 juin 2002, L63/9.

¹² *Journal officiel des Communautés européennes*, 19 juillet 1997, n° C 221/3.

Ainsi, en dépit de quelques réformes, le traité d'Amsterdam reste dans la ligne tracée par le traité de Maastricht, celle de l'autonomie de la police vis-à-vis des institutions communautaires.

La mise en place du troisième pilier n'est pas une construction provisoire, elle correspond à la forme moderne d'organisation du pouvoir. Elle annexe un niveau intergouvernemental, devant régler les questions de contrôle des individus, à un pilier communautaire centré sur la circulation des marchandises et des capitaux. Ce système reproduit, au niveau européen, la structure du pouvoir au niveau mondial. On y enregistre la même dualité. Des institutions internationales autonomes telles que l'O.M.C. ou le F.M.I. règlent la question fondamentale de

la marchandisation des rapports sociaux tandis que les États nationaux sont recentrés sur le maintien de l'ordre et le contrôle social.

Le développement autonome d'Europol est aussi en phase avec les politiques pénales des États membres qui consacrent l'éviction du pouvoir législatif des matières judiciaires et policières et qui réduisent le contrôle judiciaire sur les forces de police. Le « retard » de la coopération judiciaire par rapport à l'activité d'Europol est fonctionnel à l'exercice du pouvoir. Il confirme une évolution enregistrée au niveau des États nationaux: la transformation de la Justice en auxiliaire de la police¹³.

Jean-Claude Paye

¹³ Lire « Vers un État policier en Belgique? », *Le Monde diplomatique*, 11/1999 et « L'État policier, forme moderne de l'État », *Les Temps Modernes*, n° 606, 1999.