

## **EUROJUST**

### **La pertinence de la coopération judiciaire au sein de l'Union européenne**



HUVET Juliette

PAMART Joelle

RACHO Tania

VERBRUGGHE Hélène

*« La Cour souligne son engagement dans la mise en œuvre complète, positive, efficace des pouvoirs que les traités lui confèrent en tant qu'organe de la réalisation du droit de l'Union aussi bien que comme acteur de l'espace judiciaire qu'il constitue entre ses Etats ».*

Ainsi commençait le discours de Guy Canivet, alors Premier Président de la Cour de Cassation, lors du discours d'audience solennelle de rentrée du 8 janvier 2007. Il affirmait dans son discours que la justice d'Europe nécessitait avant tout une coopération entre les juges de chaque Etat. En effet, dès 1957, le Traité de Rome prévoyait une coopération européenne en matière de police et de justice. Deux ans plus tard, le Conseil de l'Europe adoptait une Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale.

La disparition des frontières intérieures en 1993 avec le traité de Maastricht, ouvrant ainsi l'espace Schengen, a eu pour conséquence malheureuse une facilité de mouvement pour la criminalité organisée transnationale. Celle-ci constitue une menace réelle pour les démocraties, l'économie criminelle étant un marché diversifié qui va du trafic d'organes aux fraudes financières de l'Europe en passant par le trafic de drogue, d'objets volés, d'êtres humains, de produits pharmaceutiques frelatés, d'armes, la contrebande, le proxénétisme et la corruption. C'est en outre un marché très lucratif : le chiffre d'affaires mondial de l'ensemble des activités criminelles organisées, le produit criminel brut, atteindrait selon les estimations, 800 milliards de dollars, soit 15 % du commerce mondial.

Ainsi, les Etats européens ont cherché des moyens efficaces pour lutter contre la criminalité transfrontalière car ils ont rapidement réalisé que la lutte contre la criminalité organisée en Europe ne pouvait être efficace que si elle était mise en œuvre à l'échelle européenne. Sous la pression des événements, et notamment à l'époque des attentats perpétrés par les Brigades rouges en Italie et la Fraction armée rouge en Allemagne, il a fallu multiplier, au sein de l'Europe, des structures de nature exclusivement intergouvernementales, principalement en matière de coopération policière, avant d'atteindre la création d'Eurojust, organe de coopération judiciaire ayant pour objectif la lutte contre la criminalité organisée à l'échelle de l'Union européenne. À cet égard, un Accord est signé en 1978 à Dublin sur l'automaticité des procédures d'extradition, et la même année, le président Valéry Giscard d'Estaing lance un projet d'*« espace judiciaire européen »*.

En 1992, le Traité de Maastricht instaurant l'Union européenne (UE) institue les premiers organes de coopération européenne au niveau sécuritaire. Il légalise l'existence du groupe TREVI, en le transformant en K4 Coordinating Committee, qui répond directement au Conseil des ministres. Puis, en 1995 est officiellement créé Europol et une «*Résolution relative à l'interception légale des télécommunications* » est adoptée en 1996 afin de mettre en œuvre un espace ENFOPOL, lequel peut être considéré par certains comme la réponse de l'UE au système anglo-saxon ECHELON. Le véritable tournant pour la coopération judiciaire a lieu en 1997 avec le Traité d'Amsterdam qui fixe des objectifs significatifs: l'UE doit «*maintenir et développer l'Union en tant qu'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice* ». Elle doit devenir un espace «*au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène* ». De façon plus pratique le Traité d'Amsterdam marque une avancée car il «*communautarise* » alors certains domaines du troisième pilier, le pilier Justice et Affaires Intérieures (JAI), devenu depuis le Traité de Lisbonne l'Espace de Liberté, Sécurité et Justice. Cette innovation a permis de transférer des domaines du troisième pilier au premier pilier, dont la politique relative aux visas et à l'asile, les règles de franchissement des frontières extérieures, les mesures d'abolition des frontières intérieures, la coopération judiciaire civile et la coopération douanière.

En outre, il faut souligner l'importance du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, dédié aux questions de sécurité intérieure mises en avant par la nouvelle modulation des frontières et la conséquente immigration clandestine. Ce Conseil apparaît comme la pierre angulaire dans l'évolution des affaires concernant l'ex-troisième pilier, il y sera en effet décidé un programme ambitieux d'actions pour les cinq années suivantes. Les axes importants du plan adopté concernent, évidemment, la politique d'immigration et d'asile, mais surtout la création d'un réel espace de justice européen. Il faudra attendre le 28 février 2002 pour qu'Eurojust, organe de coopération judiciaire, soit créé par une décision du Conseil (2002/187/JAI). L'efficacité de la lutte contre la criminalité organisée en Europe commande une coopération et une complémentarité d'Eurojust avec d'autres organes comme Europol et l'OLAF.

La création d'Eurojust marque l'avancement du processus de coopération institutionnelle judiciaire entamé dans le cadre du 3ème pilier de l'Union européenne en novembre 1993 avec

la mise en œuvre du Traité de Maastricht. La première étape a constitué en une action commune en 1996 dont le but était de nommer des magistrats de liaison, la deuxième étape ayant eu pour effet de créer le Réseau judiciaire européen.

Aujourd'hui inscrit dans le Traité de Lisbonne aux articles 85 et 86 du TFUE, tel que modifié par la décision 2009/426/JAI du Conseil en date du 15 décembre 2008, sur le renforcement d'Eurojust et modifiant la décision 2002/187/JAI instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité. Eurojust est un organe doté de la personnalité juridique, son siège se situe à la Haye dans le même bâtiment que la Cour pénale internationale. Sa mission consiste à améliorer la coordination entre les enquêteurs et les procureurs nationaux travaillant sur des dossiers de criminalité transfrontalière grave. Il apporte son concours pour renforcer leur efficacité. L'originalité d'Eurojust réside dans sa spécificité de rapprochement et de dialogue entre les juges des Etats Membres. Aussi est-ce la raison pour laquelle il sera nécessaire de délimiter les enjeux liés aux missions d'Eurojust afin de mieux en appréhender l'efficacité. Comprendre aujourd'hui l'intérêt d'un tel organe revêt un intérêt d'autant plus particulier que la criminalité se développe rapidement et sous de nouvelles formes au sein de l'Union européenne et à l'échelle mondiale.

Enfin, si Eurojust apparaît un système original en progression, qui tend à développer une coopération de plus en plus étroite avec différents partenaires, est-ce cependant un organe suffisant pour garantir les objectifs de lutte contre la criminalité dans l'Union européenne ?

Il sera nécessaire d'étudier l'évolution du fonctionnement même d'Eurojust (I), la pertinence de ses relations avec les autres organes de lutte contre la criminalité (II) et les perspectives offertes (III).

## **I/ La progression effective d'Eurojust**

Crée en 2002, Eurojust a marqué une étape importante dans la réalisation des objectifs du Conseil de Tampere, notamment du fait de sa mission de lutte contre le crime organisée (A), et a tenté de faire évoluer son fonctionnement rapidement, comme le témoigne la modification faite de l'organisation dès 2008 (B), soit 6 ans après sa création.

### **A/ Une mission originale de lutte contre la criminalité organisée**

Eurojust invite les autorités nationales à poursuivre des individus ou à mener des investigations. Les membres nationaux, nommés par les États membres, et qui forment le collège d'Eurojust, émettent un avis en vue du regroupement de dossiers de saisine ou de dessaisie d'une juridiction ou sur la mise en place d'une opération concertée d'opérations communes avec le cas échéant des équipes communes.

Le nombre de dossiers transmis à Eurojust concernant le terrorisme reste cependant faible : environ 6 % en 2003 (le trafic de drogue et les cas de fraude représentent près de la moitié des dossiers) et 7 % en 2004. Les réunions de coordination organisées par Eurojust sont toutefois utiles, de même que les réunions stratégiques consacrées au terrorisme, telle celle organisée au siège d'Eurojust en juin 2004. La plupart des États membres ont désigné des correspondants nationaux avec Eurojust pour les questions de terrorisme (il s'agit, en France, du directeur des affaires criminelles et des grâces). Il est important de noter que la banque de données prévue par le Conseil des Ministres de la Justice et des Affaires intérieures du 24 février 2005, est encore très récente. Des étapes essentielles à cet égard sont encore en cours de développement, notamment le recrutement de personnels spécialisés dans l'analyse criminelle.

S'agissant de son fonctionnement, Eurojust joue un rôle au niveau opérationnel mais également stratégique. Au plan opérationnel, il permet aux autorités chargées des enquêtes et des poursuites d'échanger des informations concrètes sur les procédures en cours. Au plan stratégique, Eurojust peut engager des actions dans tous les domaines de la criminalité qui créent des difficultés aux praticiens en raison de leur complexité ou de la nécessité de coordination.

Il existe de nombreuses différences entre les droits des États membres, même si leur

fondement commun est fondé sur un système inquisitoire. Tous ne possèdent pas la même organisation. Par exemple en Allemagne, Etat fédéral, l'organe chargé des poursuites dépend soit du gouvernement fédéral, soit du ministère de la justice du Land auquel il est rattaché. Mais en Italie, Etat décentralisé, il y a interdépendance entre les bureaux du ministère public. Cependant que dans les états centralisés comme la France, les membres du ministère public sont réunis dans des structures déconcentrées, placées dans chacun des ressorts des juridictions compétentes. En outre la nature du Ministère public n'est pas la même dans tous les pays d'Europe continentale. Ainsi si en Allemagne les procureurs sont en principe des fonctionnaires, en France et en Italie, les membres du Ministère public appartiennent au corps de la magistrature. Enfin, les modalités de l'exercice de l'action publique diffèrent d'un pays à l'autre puisqu'en Allemagne et en Italie le principe de la légalité des poursuites prédomine, ce qui oblige le ministère public à mettre en mouvement l'action publique sans pouvoir d'appréciation. Ainsi chaque pays de l'UE a développé un système judiciaire unique. L'Etat étant une entité souveraine est maître de l'organisation des juridictions en matière répressive.

Eurojust peut contribuer à régler ces difficultés. Il permet que plusieurs actions publiques ne soient en mouvement dans différents pays ; il peut apporter l'aide nécessaire pour que l'autorité judiciaire d'un EM se dessaisisse au profit d'une autre. Récemment, une décision du Conseil en date du 15 décembre 2008 est intervenue pour renforcer celle du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité .

#### B/ Une mission remise à jour à travers la décision du Conseil 2009/426/JAI :

Il faut ici envisager le fonctionnement d'Eurojust, tel que modifié par la décision 2009/426/JAI sur le renforcement d'Eurojust, laquelle est en cours de transposition dans les Etats membres, qui ont jusqu'au 4 juin 2011 pour se conformer avec la décision. La décision, même si elle n'a pu encore mettre en place effectivement, toutes les améliorations nécessaires, représente déjà une grande avancée.

Le préambule de la décision 2009/426/JAI envisage notamment certains points importants tels que le renforcement du rôle du collège en cas de conflits de compétences, un lien plus fort avec les autres organes de l'espace judiciaire européen tel qu'Europol ou OLAF ou encore la création d'un dispositif permanent de coordination (DPC). Ce dernier doit être capable de recevoir et traiter à tout moment les demandes qui lui sont adressées, et qui doit pouvoir être jointe, par l'intermédiaire d'un point de contact unique du DPC à Eurojust, 24 heures sur 24 et

7 jours sur 7. S'il est nécessaire d'exécuter une demande de coopération judiciaire ou une décision dans ce domaine, relative à des instruments donnant effet au principe de reconnaissance mutuelle, l'autorité compétente requérante ou émettrice peut transmettre ladite demande à la DPC. En outre, chaque État membre détache auprès d'Eurojust, conformément à son système juridique, un membre national, lequel est tenu de fixer son lieu de travail habituel au siège d'Eurojust. La durée du mandat des membres nationaux est d'au moins quatre ans renouvelables, aucun membre ne pouvant être révoqué avant la fin de son mandat sans que le Conseil en soit préalablement informé et qu'une telle décision soit motivée.

L'organe de contrôle commun fait l'objet de quelques modifications puisque l'article 23§3 est modifié et précise qu'un juge désigné par un État membre devient membre permanent après avoir été élu par l'assemblée plénière des personnes désignées par les États membres, conformément au paragraphe 1, et ce pour une durée de trois ans. Des élections se tiennent chaque année pour élire un membre permanent de l'organe de contrôle commun par un vote au scrutin secret. L'organe de contrôle commun est présidé par le membre qui est dans la troisième année de son mandat à compter de son élection. Les membres permanents peuvent être réélus. Les personnes désignées souhaitant être élues présentent leur candidature par écrit au secrétariat de l'organe de contrôle commun dix jours avant l'assemblée au cours de laquelle l'élection doit avoir lieu.

Chaque État membre continue à définir la nature et l'étendue des pouvoirs qu'il confère à son membre national quant à la coopération judiciaire le concernant. Cependant, chaque État membre doit lui conférer au moins les pouvoirs décrits à l'article 9 ter. Il s'agit là de pouvoirs a minima, mais obligatoires. La question étant sensible, puisqu'elle touche à la souveraineté des États, il est prévu des pouvoirs ordinaires, des pouvoirs exercés en accord avec des autorités nationales compétentes, et des pouvoirs en cas d'urgence. En outre, l'article 9 septies consacre la participation des membres nationaux aux équipes communes d'enquête, et l'article 12 précise qu'en ce qui concerne le système national de coordination Eurojust, chaque État membre désigne un ou plusieurs correspondants nationaux.

Malheureusement, l'article 8 n'apporte pas d'avancée extraordinaire, puisqu'en ce qui concerne le suivi des demandes et des avis d'Eurojust, il précise : *«Si les autorités compétentes des États membres concernés décident de ne pas suivre la demande visée à l'article 6, paragraphe 1, point a), ou à l'article 7, paragraphe 1, point a), ou de ne pas suivre un avis écrit visé à l'article 7, paragraphes 2 et 3, elles communiquent à Eurojust dans*

*les meilleurs délais leur décision et les raisons qui la motivent ».*

En revanche, s'agissant des informations communiquées par Eurojust aux autorités nationales compétentes, un nouvel article 13 bis est inséré. Il prévoit qu'Eurojust transmet des informations aux autorités nationales compétentes et leur assure un retour d'informations concernant les résultats du traitement de données, notamment sur l'existence de liens avec des dossiers figurant déjà dans le système de gestion des dossiers. En outre, lorsqu'une autorité nationale compétente demande à Eurojust de lui communiquer des informations, celle-ci les transmet dans les délais demandés par ladite autorité.

Les articles 16 bis et 16 ter sont ajoutés. Ainsi, Le membre national qui a créé un fichier de travail temporaire décide, au cas par cas, d'en restreindre l'accès ou, lorsque cela est nécessaire pour permettre à Eurojust d'accomplir ses tâches, d'en accorder l'accès, intégral ou partiel, à d'autres membres nationaux ou à des membres du personnel autorisé d'Eurojust. Il s'agit là d'une avancée timide, par rapport aux nécessités rappelées dans le préambule de généraliser l'accès aux fichiers. Du reste, l'alinéa 4 de l'article 16 ter prévoit que : « 4. *Le 4 juin 2013 au plus tard, Eurojust présente au Conseil et à la Commission un rapport sur la mise en œuvre du paragraphe 3. Au vu de ce rapport, chaque État membre envisage la possibilité de réexaminer l'étendue de l'accès accordé conformément au paragraphe 3 .»*

Le bilan qui peut être tiré de cette décision est déjà très positif. Il en ressort, à l'évidence, une réelle volonté commune de coopération ainsi qu'en atteste l'article 41 bis relatif à l'évaluation. Ainsi, avant le 4 juin 2014, puis tous les cinq ans, le collège commande une évaluation externe indépendante de la mise en œuvre de la présente décision ainsi que des activités exercées par Eurojust.



## **II/. La nécessaire coopération renforcée d'Eurojust avec les autres organes de lutte contre la criminalité organisée à l'échelle de l'Union européenne**

Pour Samuel VUEL TASIMON, magistrat chargé de mission pour le réseau judiciaire européen et Eurojust, « *la construction de l'espace judiciaire européen (...) a apporté des acteurs judiciaires internationaux variés et des outils de coopération innovants* ». Force est donc de constater l'importance des relations qu'entretient Eurojust avec les autres entités afin de garantir une lutte efficace contre la criminalité organisée en Europe. Comprendre aujourd'hui les enjeux de cette coopération entre Eurojust et, notamment, l'Office européen de Police dit Europol (A) et le réseau judiciaire européen (B) revêt un intérêt d'autant plus particulier qu'elle contribue à rendre plus cohérentes et effectives les missions d'Eurojust.

### **A/ L'interaction entre Eurojust et Europol**

Si Eurojust peut demander aux autorités nationales de déclencher des poursuites, force est de constater que celles-ci doivent être clairement identifiées et susceptibles d'être contactées. Aussi, est-il nécessaire de s'arrêter ici sur le réseau judiciaire européen qui est un réseau de contacts permettant l'entraide répressive à l'échelle européenne.

Institué par un acte du Conseil du 26 juillet 1995 « *portant établissement de la convention portant création d'un Office européen de police* », Europol est une agence répressive de l'Union européenne qui a pour objectif d'aider les Etats membres à coopérer plus efficacement dans la prévention et la lutte contre la criminalité internationale organisée. A cet égard, il est nécessaire de souligner qu'aux termes de l'article 25 bis, inséré par une décision 2009/426/JAI du Conseil en date du 16 décembre 2008 sur le renforcement d'Eurojust et modifiant la décision 2002/187/JAI l'instituant, « Eurojust et le Réseau judiciaire européen entretiennent des relations privilégiées fondées sur la concertation et la complémentarité ».

A cet effet, 620 agents travaillent en relation avec les services répressifs des 27 Etats membres et d'autres pays partenaires tels que les USA ou la Norvège, étant précisé qu'Europol ne dispose d'aucun pouvoir direct d'interpellation. Cependant, Europol intervient en diffusant des informations, en fournissant des expertises stratégiques et une assistance technique aux enquêtes et opérations menées au sein de l'Union européenne, sous le contrôle et la responsabilité juridique des États membres concernés. En outre, Europol a également pour

mission de créer un système informatisé permettant l'accès à une base de données relative aux activités criminelles. Ces données sont utilisées pour prévenir les délits, faciliter les enquêtes et poursuivre les auteurs des infractions. Contrairement à Interpol qui ne traite pas les données, Europol est un instrument qui rassemble des informations venant de différents pays et qui les analyse avant de les diffuser.

Eu égard à la similarité des objectifs d'Eurojust et d'Europol, l'une étant à la poursuite ce que l'autre est à la police, les deux entités avaient vocation à agir ensemble. Ainsi, est récemment intervenu un accord entre Eurojust et Europol, signé le 1<sup>er</sup> octobre 2009 devant être entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010, afin de remplacer leur précédent accord en date du 10 juin 2004. Les dispositions sont notamment basées sur le Traité de l'Union européenne en ce qu'il dispose, en son ex-article 31, 2)b, que la coopération doit être encouragée « *en favorisant le concours d'Eurojust dans les enquêtes relatives aux affaires de criminalité transfrontière grave, en particulier en cas de criminalité organisée, en tenant compte notamment des analyses effectuées par Europol* » et sur le Conseil européen de Tampere, de 1999, à l'origine de la création d'Eurojust. Ces accords ont pour objectif principal de renforcer les relations entre les deux institutions et prévoient le renforcement des échanges d'informations à travers des consultations régulières entre le directeur d'Europol et le président du collège d'Eurojust et l'information mutuelle des deux organes lorsqu'ils adressent des demandes relatives au déroulement de certaines enquêtes aux autorités nationales.

Par ailleurs, et c'est là l'un des points les plus significatifs de la coopération entre les deux entités, est prévue la mise en place d'équipes communes d'enquêtes auxquelles peuvent participer les membres nationaux (Décision 2009/426/Jai du 16 décembre 2008). A cet égard, il est nécessaire de souligner l'adoption récente d'une résolution (2010/C 70/01) du Conseil en date du 26 février 2010, relative à un modèle d'accord pour la création d'une équipe commune d'enquête. Soulignant leur objectif commun de lutte contre les formes graves de criminalité transfrontière organisée, le Conseil rappelle que les compétences d'Eurojust et d'Europol supposent, selon ses propres termes, « *qu'ils jouent un rôle central dans les équipes communes d'enquête* ». Cette résolution intervient dans le sillage d'un manuel sur les équipes communes d'enquêtes adopté le 23 septembre 2009 par le Conseil de l'Union européenne.

Une équipe d'enquêteurs et d'autorités judiciaires agissant de concert permettrait en effet de renforcer la lutte contre la criminalité organisée dans la mesure où, d'une part, c'est une

coopération transfrontière qui s'établit, et d'autre part, ce sont des services d'investigation différents qui coordonnent leurs actions dans une même direction. En outre, l'échange d'informations et l'efficacité des opérations est facilité par Schengen bien qu'il soit indispensable de se poser la question de la réelle force contraignante des textes précités.

De surcroît, les relations entre Eurojust et Europol doivent être soulignées, leur efficacité ayant déjà été démontrée par le passé. En effet, en 2007, une enquête coordonnée par les deux organismes a permis l'arrestation de 92 personnes, dans une affaire dite « Koala » relative à la lutte contre les réseaux pédophiles. Dans cette affaire, 2 500 individus issus de 19 pays ont été identifiés comme clients de sites Internet comportant des images d'enfants mineurs soumis à des abus. L'enquête a dépassé le cadre de l'Union européenne, Eurojust et Europol ayant assuré la coordination internationale des informations.

Eurojust est donc un acteur majeur de la lutte contre la criminalité transfrontière agissant en liaison avec d'autres organisations comme l'Office de lutte antifraude de la Commission européenne (OLAF) ou encore le Réseau judiciaire européen.

En ce qui concerne la coopération avec le Réseau judiciaire européen et d'autres réseaux de l'Union européenne participant à la coopération en matière pénale, la décision du Conseil 2009/426/JAI, a le mérite de clarifier la situation pour les points suivants :

### **B/ La complémentarité d'Eurojust avec le Réseau judiciaire européen**

Si Eurojust peut demander aux autorités nationales de déclencher des poursuites, il faut constater que celles-ci doivent être clairement identifiées et susceptibles d'être contactées. Aussi, est-il nécessaire de s'arrêter ici sur le réseau judiciaire européen qui est un réseau de contacts permettant l'entraide répressive à l'échelle européenne. Institué par une action commune du Conseil en date du 29 juin 1998, ce réseau comprend aujourd'hui environ 280 professionnels européens et permet à tous ses membres et autres acteurs de la Justice tels que les magistrats ou procureurs de bénéficier d'une assistance lors, par exemple, d'une enquête à l'étranger.

A cet égard, il est nécessaire de souligner qu'aux termes de l'article 25 bis, inséré par une décision 2009/426/JAI du Conseil en date du 16 décembre 2008 sur le renforcement d'Eurojust et modifiant la décision 2002/187/JAI l'instituant, « *Eurojust et le Réseau judiciaire européen entretiennent des relations privilégiées fondées sur la concertation et la*

*complémentarité* ».

A cet effet, un certain nombre de mesures sont prises afin de garantir une coopération efficace. Il peut en être déduit qu'une sorte de répartition des tâches a ainsi été effectuée. Le Réseau permet aux différents acteurs de la procédure d'avoir des « points de contact » dans divers endroits, compétents par exemple pour suivre les avancées d'une enquête et en référer utilement aux autres membres du réseau. De plus, le réseau a vocation à développer un fond documentaire juridique.

Ainsi, ses membres sont présents au sein des tribunaux ou des ministères publics et se réunissent régulièrement afin de faciliter la coopération judiciaire. En outre, le secrétariat du Réseau fait partie du personnel d'Eurojust, témoignant d'une proximité géographique indissociable d'une coopération renforcée.

### **III. Les perspectives d'Eurojust depuis le Traité de Lisbonne**

« *L'Europe de la Justice est un chantier ambitieux qui se construit jour après jour* » selon les termes de Mme Rachida Dati, s'exprimant alors sur le programme de la Présidence française de l'Union européenne en matière de justice en tant que ministre de la justice à Bruxelles le 15 juillet 2008. En effet, Eurojust est, comme nous l'avons vu, un organe marquant par son originalité lors de sa création mais n'apparaît pas comme un outil suffisant. Ainsi certaines évolutions interviennent du fait du Traité de Lisbonne (A) qui encourage à la création d'un parquet européen qui viendrait compléter la mission d'Eurojust (B).

#### **A/ L'abandon de la méthode intergouvernementale**

Si Eurojust remplit nombre de ses objectifs, il est certain qu'elle ne peut constituer en sa forme actuelle qu'une étape dans la création de l'espace judiciaire européen. Cependant, il convient de relever des premiers résultats très positifs dans le cadre tracé pour Eurojust, tant sur le terrain structurel qu'en matière opérationnelle. En effet, l'évolution des saisines d'Eurojust est encourageante puisqu'elle illustre un accroissement régulier et en accélération : ainsi, l'année 2005 a-t-elle marqué une progression de 50% par rapport à l'année précédente (588 affaires nouvelles), tandis que les activités de coordination prennent une part de plus en plus importante par rapport aux missions de soutien et d'assistance. Du reste, certains éléments tendent à ralentir la mise en place des objectifs d'Eurojust. En effet, certains magistrats n'ont qu'une connaissance vague des missions d'Eurojust et ne saisissent pas alors que cet organisme pourrait apporter une évidente plus value. De plus, elle est parfois saisie avec retard, ce qui altère grandement l'intérêt de la démarche et prive chacun de résultats qu'une demande précoce aurait permis.

En outre, certains États Membres ont transposé au minimum les obligations mises à leur charge par les textes européens qui laissent pourtant la possibilité d'aller plus loin sur le plan national, il est même des cas de non transposition en droit interne de la Décision du 28 février 2002.

L'évolution d'Eurojust doit nécessairement être mise en perspective avec les mutations juridiques parallèlement adoptées, et notamment avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1<sup>er</sup> décembre 2009. En effet, il convient de mettre en lumière l'un des grands

apports du Traité de Lisbonne : l'abandon de la structure sous forme de piliers. Pour H. LABAYLE « *l'approfondissement de l'entraide répressive est principalement dû à l'amélioration institutionnelle et à la disparition des piliers, tout en conservant la particularité de son traitement* ».

Selon cette structure, le premier pilier, la Communauté Européenne, est un outil d'intégration permettant aux institutions communautaires de légiférer dans les domaines de compétences, transférés par les Etats membres. Les deuxième et troisième piliers sont des instruments de coopération, car ils concernent des matières dans lesquelles les Etats membres souhaitent conserver leur pleine souveraineté. Le deuxième pilier traite des questions de défense et politique étrangère, et le troisième pilier, qui nous concerne, s'occupe des questions d'affaires intérieures et de justice. Suite à la suggestion de la Commission, le traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 communautarise certains aspects du troisième pilier. Cette innovation permet de transférer des domaines du troisième pilier au premier pilier, dont la politique relative aux visas et à l'asile, les règles de franchissement des frontières extérieures, les mesures d'abolition des frontières intérieures, la coopération judiciaire civile et la coopération douanière. Le troisième pilier conserve ainsi la coopération policière, matérialisée par l'institution Europol et la coopération judiciaire en matière pénale, à laquelle le mandat d'arrêt européen est rattaché.

Cette architecture en trois piliers a été instaurée par le Traité de Maastricht du 7 février 1992, pour permettre de résoudre les difficultés de structures qui s'étaient posées. Ainsi le troisième pilier géré par coopération fut introduit pour répondre à la création d'un espace sans frontière, permettant une certaine souplesse, mais s'avérant à l'inverse, rapidement paralysant en raison de la nécessaire unanimité de prise de décisions.

Les évolutions entraînées par le Traité de Lisbonne doivent être soulignées à travers la lecture de l'article 67§3 qui prévoit une coopération entre Etats membres reposant « sur la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale et, si nécessaire, par le rapprochement des législations pénales ». Le rapprochement des législations n'apparaît que dans un second temps, mais pour H. LABAYLE « *l'alignement sur les instruments législatifs et la procédure législative ordinaire est un gage de sa plus grande efficacité* ».

En revanche, il convient de relever que le vote à l'unanimité reste la règle concernant la procédure législative spéciale, en particulier pour la mise en place d'un parquet européen sur

la base d'Eurojust et l'élargissement de ses missions, l'établissement de mesures de coopération entre autorités de police, la définition des limites de l'intervention des autorités judiciaires et policières d'un Etat membre sur le territoire d'un autre. Dans ces hypothèses, le Parlement n'est ici que consulté, excepté pour les votes relatifs à l'élargissement des missions du Parquet européen. Au-delà des dispositions relatives aux modalités de vote il est indispensable de remarquer que la coopération, relayée par l'idée de reconnaissance mutuelle, connaît certaines difficultés d'application, notamment géographiques. En effet, alors que Schengen ouvre les frontières et permet aux autorités de judiciaires et policières de coordonner leurs actions, certains Etats membres de l'Union européenne restent réticents à l'ouverture de leurs frontières et à la coopération dans certains domaines.

Ainsi, le Royaume-Uni et l'Irlande ont opté pour un système dérogatoire concernant la question du franchissement des frontières, mais également, à travers des protocoles 19 et 21 annexés au Traité de Lisbonne, concernant le volet policier et judiciaire de l'Espace de Liberté, Sécurité et de Justice, étant entendu que ces Etats peuvent tout de même participer à l'adoption de certaines décisions par lesquelles ils s'obligent. La coopération est une forme de procédure qui semble aujourd'hui difficile à mettre en œuvre.

Cependant, afin d'avancer et dans l'objectif d'une justice européenne efficace se pose la question de l'institution à travers Eurojust d'un « Parquet européen ».

### **B/ Eurojust, l'ouverture pour un parquet européen**

Bien avant l'idée de créer Eurojust, germait celle d'instaurer un procureur européen. Cet objectif a trouvé un soutien dans la publication du corpus juris « *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne* » (Economica, 1997), sous la direction de M. Delmas-Marty. Cette idée partait de la constatation simple que le budget de la Communauté souffrait de pertes dues à des fraudes aux intérêts financiers des communautés, comportant un caractère pénal et transnational et impliquait logiquement une poursuite à l'échelle européenne. Une approche minimaliste du futur parquet européen consisterait à donner plus de pouvoirs aux magistrats présents dans la structure Eurojust qu'ils exerceraient ensuite dans leur Etat d'origine. A contrario, une approche plus large leur permettrait d'acquérir des compétences supra nationales, permettant alors de se rapprocher de l'idée du procureur européen telle que décrite dans le corpus juris.

La création d'un parquet européen nécessite au préalable la possibilité d'un espace commun de recherches et de poursuites, espace en partie réalisé à travers le mandat d'arrêt européen et le mandat d'arrêt européen de collectes de preuves. La reconnaissance mutuelle est également un engagement particulièrement utile pour la création d'un parquet européen. Lors du Conseil de Tampere, la reconnaissance mutuelle était envisagée comme la pierre angulaire de la coopération judiciaire civile et pénale. Il s'agissait, en réalité, d'instaurer un mécanisme progressif conduisant à la reconnaissance mutuelle, qui s'est notamment concrétisé par le mandat d'arrêt européen.

Le Royaume-Uni s'était d'ailleurs montré favorable au principe de reconnaissance mutuelle lors du Conseil européen de Cardiff des 15 et 16 juin 1998, car celui-ci permet d'éviter l'harmonisation des législations pénales en offrant un outil de cohabitation entre systèmes nationaux hétérogènes. En effet, reconnaître la décision de l'autre ne signifie pas qu'elle existe identiquement dans son Etat. Plus largement, la reconnaissance mutuelle implique que chaque juge européen a en quelque sorte une compétence extra-territoriale, puisque la décision d'une autorité judiciaire d'un Etat membre pourra être appliquée, après la simple constatation que celle-ci est légale, sans contrôle de proportionnalité ni d'opportunité et surtout sans nouvelle décision des autorités judiciaires de l'Etat membre de réception.

Au vu des Conseils de Tampere et de Cardiff, le principe de reconnaissance mutuelle a été considéré comme central, pour autant, il semble exister d'autres moyens de valoriser les décisions des autorités judiciaires d'autres Etats membres.

La volonté de créer ce ministère public européen émettant des mandats d'arrêts européens n'a pas trouvé de concrétisation par défaut d'accord. Les Etats ont ainsi pu garder la maîtrise des poursuites, tout en coopérant à travers les outils Eurojust et le mandat d'arrêt européen. Néanmoins, l'idée n'a pas été pour autant abandonnée, car la Commission a publié le 11 décembre 2001 un livre vert « *communication de la commission sur le livre vert relatif à la protection pénale des intérêts financiers communautaires et à la création d'un Procureur européen* » (COM (2001) 715 final) sur le sujet, pour être incorporé dans la réforme des traités suivants. Dans ce livre est détaillé le fonctionnement d'une telle institution. Il s'agirait d'instituer un procureur européen ne connaissant que des questions de délits financiers, en relation avec un délégué dans chaque Etat membre. Lorsqu'une poursuite est décidée dans un Etat membre, le procureur devra appliquer les règles dudit Etat. Le Traité de Lisbonne prévoit également sa création, il ouvre également la possibilité de créer un Parquet européen, ainsi



que la compétence d'Eurojust pour le déclenchement des poursuites, en attendant l'instauration du ministère public européen.

Enfin, sur la base du Traité de Lisbonne, article 86 TFUE, peuvent être étendus les pouvoirs d'Eurojust, qui peut se voir confié de déclencher et de coordonner des enquêtes pénales. L'accomplissement des actes officiels de procédure judiciaire restant toutefois réservé aux agents nationaux compétents. Mais le Conseil, statuant à l'unanimité, après approbation du Parlement européen, peut instituer un Parquet européen à partir d'Eurojust qui serait compétent pour l'instruction pénale et les poursuites jusqu'au renvoi en jugement des auteurs et complices devant les tribunaux nationaux, possibilité toujours limitée aux infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne.

### **Conclusion :**

La volonté d'instaurer un réel espace judiciaire pénal européen existe donc, comme en témoignent les différents organes et instruments mis en place qui démontrent également l'existence d'un certain éparpillement. La mise en place d'un ministère public européen pourrait permettre d'unifier ces institutions et achèverait la construction d'un espace judiciaire pénal européen, bien que l'un des obstacles majeurs pour ce faire est l'absence d'harmonisations des règles matérielles pénales.

Les dernières conclusions du Conseil de l'Union européenne sur le huitième rapport annuel d'Eurojust du 3 juin 2010, lors de la 3018<sup>ème</sup> session du Conseil Justice et Affaires Intérieures, soulignent la valeur ajoutée apportée par les réunions de coordination dans le cadre des enquêtes et des poursuites liées à la criminalité transfrontière; pas moins de 131 réunions de coordination ont été tenues, dont 16 dans les États membres. Elles constatent que le nombre de dossiers tend à augmenter (1 372 dossiers enregistrés en 2009, contre 1 193 en 2008, soit une augmentation de 15%). Elles accueillent avec satisfaction la signature du nouvel accord de coopération entre Eurojust et Europol.

Mais ces conclusions notent aussi avec intérêt les obstacles pratiques et juridiques précis à la coopération judiciaire, liés entre autres à la recevabilité des preuves, au respect des formalités des demandes d'entraide judiciaire, à l'exécution des décisions de confiscation, aux conflits de compétence et aux retards dans la mise en oeuvre des instruments de l'UE. Elles estiment nécessaire que les États membres et les autorités judiciaires continuent à réfléchir sur ces

problèmes pour y trouver une solution. Eu égard en particulier aux difficultés que soulèvent les questions liées à la protection des données, le Conseil se félicite des efforts déployés par Eurojust pour renforcer ses relations avec les pays et organisations tiers, lorsque de telles relations s'avèrent nécessaires. Il réaffirme qu'il est urgent d'achever le processus visant à installer Eurojust dans de nouveaux locaux; en ce qui concerne la nature du travail effectué par les membres et bureaux nationaux d'Eurojust, il souligne qu'il importe de trouver un site qui permettrait à tous les membres du personnel d'Eurojust de travailler dans un seul bâtiment.

## **Bibliographie :**

### **Droit primaire**

- Traité instituant la Communauté européenne, tel qu'amendé par le Traité de Nice du 26 février 2001
- Traité de Lisbonne, tel qu'entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009

### **Droit dérivé**

- Décision 2009/426/JAI du Conseil du 15 décembre 2008 sur le renforcement d'Eurojust et modifiant la décision 2002/187/JAI instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité.
- Conclusions du Conseil de l'Union européenne du 03.06.10.

### **Ouvrages**

- EUROJUSTICE*, Actes de la conférence de Rouen, 1999, Ministère de la Justice
- BAMBUST I., BRITS S., sous la coordination de CANDELA SORIANO M., *Espace judiciaire européen. Acquis et enjeux futurs en matière civile*, éditions LARCIER
- BARBE E., *L'espace judiciaire européen*, Réflexe Europe- La documentation française, 2008
- DELMAS-MARTY (M.) (dir.), *Corpus Juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Paris, Economica, 1997, 179 p.
- DUBOUIS L. et BLUMANN C., *Droit matériel de l'Union européenne*, 5<sup>ème</sup> édition – Monchrestien, collection Domat – droit public ;
- GIUDICELLI-DELAGE (G.) & MANACORDA (S.), *L'intégration pénale indirecte*, Paris, Société de législation comparée, coll. Unité mixte de recherche de droit comparé, volume 10, 2005, 383 p.
- LEROYER (A-M.) & JEULAND (E.), *Quelle cohérence pour l'espace judiciaire européen ?*, Paris, Dalloz, coll. Thèmes & commentaires, 2004, VI-181 p.
- MOREILLON L. et WILLY-JAYET A., *Coopération judiciaire pénale dans l'Union européenne*, Éditions HELBING & LICHTENHAH – BRUYLANT, LGDJ 2005

-PRADEL J., CORSTENS G., *Droit pénal européen*, Précis Dalloz, collection droit privé, deuxième édition

### **Revue juridique**

-BARBE (E.), *Une triple étape pour le troisième pilier de l'Union européenne. Mandat d'arrêt européen, terrorisme et Eurojust*, Revue du marché commun n°454, janvier 2002.

-FLORE (D.) & DE BIOLLEY (S.), *Des organes juridictionnels en matière pénale pour l'Union européenne*, Cahiers de droit européen, 2003, n°5-6.

-KRIEGK J.F. *Quel ministère public européen pour quel espace judiciaire européen ?* Petites affiches, 25 avril 2001, n°82, p.4.

-LABAYLE H. *L'espace de liberté, sécurité et justice: la nouvelle frontière?* Europe n°7, juillet 2008, dossier 10.

-VUELTASIMON S. *Les nouveaux acteurs de la coopération judiciaire pénale européenne*, Petites affiches, 19 janvier 2005 n°13, p.4.

-SIMON D. *La construction de l'espace pénal européen: festina lente* Europe n°12, décembre 2007, Alerte 51.