

N° 235

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 mars 2001

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de résolution présentée par M. Hubert HAENEL, au nom de la délégation pour l'Union européenne, en application de l'article 73 bis du Règlement, sur les propositions de la République fédérale d'Allemagne, d'une part, et du Portugal, de la France, de la Suède et de la Belgique, d'autre part, relatives à la création d'Eurojust (E 1479 et E 1509),

Par M. Pierre FAUCHON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Larché, président ; M. Patrice Gélard, Mme Dinah Derycke, MM. Pierre Fauchon, Charles Jolibois, Georges Othily, Robert Bret, vice-présidents ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Jean-Patrick Courtois, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, secrétaires ; Nicolas About, Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, José Balarello, Jean-Pierre Bel, Laurent Béteille, Christian Bonnet, Mme Nicole Borvo, MM. Guy-Pierre Cabanel, Charles Ceccaldi-Raynaud, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Gérard Deriot, Gaston Flosse, Yves Fréville, René Garrec, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Jean-François Humbert, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Edmond Lauret, François Marc, Bernard Murat, Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Voir le numéro :

Sénat : 53 (2000-2001)

Union européenne.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	3
EXPOSÉ GÉNÉRAL	4
I. EUROJUST : UN PROGRÈS VERS L'ÉMERGENCE D'UN ESPACE JUDICIAIRE EUROPEÛEN	5
A. LES ORIGINES D'EUROJUST	5
1. <i>Les débuts laborieux de la coopération judiciaire en matière pénale</i>	5
2. <i>Le Conseil européen de Tampere</i>	6
3. <i>Le traité de Nice</i>	8
B. LES PROPOSITIONS EN DISCUSSION	8
1. <i>La proposition allemande</i>	9
2. <i>La proposition présentée par le Portugal, la France, la Suède et la Belgique</i>	10
a) <i>Le champ d'action et les pouvoirs d'Eurojust</i>	10
b) <i>Le fonctionnement d'Eurojust</i>	11
c) <i>La protection des droits individuels</i>	11
3. <i>L'unité provisoire « Pro-Eurojust »</i>	12
C. L'ÉTAT DES NÉGOCIATIONS	12
II. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION SOUMISE À VOTRE COMMISSION : CRÉER UN EUROJUST FORT	14
III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : APPUYER LA CRÉATION DE L'ESPACE JUDICIAIRE EUROPEÛEN	15
A. FAIRE D'EUROJUST UN OUTIL EFFICACE	15
1. <i>Approuver la création d'Eurojust</i>	15
2. <i>Renforcer ce nouvel instrument</i>	16
B. ENVISAGER DES ACTIONS PLUS AMBITIEUSES	17
1. <i>Vers un ministère public européen et une unification des droits pénaux ?</i>	18
2. <i>Pour une nouvelle méthode : la réunion d'une convention</i>	21
PROPOSITION DE RÉOLUTION	23
ANNEXE - PROPOSITION DE RÉOLUTION N° 53 (2000-2001) PRÉSENTÉE PAR M. HUBERT HAENEL	25

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 28 mars 2001, sous la présidence de M. Jacques Larché, président, la commission des Lois a examiné, sur le rapport de M. Pierre Fauchon, la proposition de résolution n° 53 déposée par M. Hubert Haenel au nom de la délégation pour l'Union européenne sur les propositions de la République Fédérale d'Allemagne, d'une part, et du Portugal, de la France, de la Suède et de la Belgique, d'autre part, relatives à la **création d'Eurojust** (E 1479 et E 1509).

Le rapporteur a rappelé que la création d'Eurojust avait été décidée par le Conseil européen, au cours de sa réunion de Tampere en octobre 1999 pour contribuer à une bonne **coordination entre les autorités nationales chargées des poursuites** et apporter son **concours dans les enquêtes relatives aux affaires de criminalité organisée**.

Sur proposition de son rapporteur, la commission a adopté une proposition de résolution qui invite notamment le Gouvernement :

- à faire reconnaître à Eurojust un **rôle opérationnel pour les investigations transfrontalières** entrant dans son champ de compétences ;

- à veiller à ce que tous les membres nationaux d'Eurojust se voient accorder des **compétences équivalentes** par les Etats qui les désignent ;

- à étudier la possibilité de permettre à terme à Eurojust d'exercer un **contrôle sur les activités de coopération policière** au sein de l'Union européenne et à consulter à cet effet les autorités de contrôle communes compétentes ;

- à agir au sein du Conseil de l'Union pour qu'une **convention comprenant notamment des parlementaires nationaux et européens** soit réunie pour étudier, dans les matières relevant de la compétence d'Eurojust, les conditions de l'unification des droits pénaux et de la création d'un ministère public européen ainsi que toute question que l'expérience d'Eurojust mettrait en lumière.

Mesdames, Messieurs,

Si la construction d'une Europe politique ne progresse que laborieusement, l'Europe du crime est quant à elle une réalité de plus en plus préoccupante. La criminalité transfrontalière ne cesse en effet de se développer et l'ouverture des frontières au sein de l'Union européenne n'a pu qu'accentuer ce phénomène. Le blanchiment d'argent a pris une ampleur considérable tandis que certaines formes de criminalité telles que la traite des êtres humains ou l'exploitation sexuelle des enfants semblent en constante progression. La mise en œuvre des politiques communes de l'Union européenne a par ailleurs provoqué l'apparition de multiples fraudes bénéficiant dans certains cas au crime organisé.

Dès 1977, le Président Valéry Giscard d'Estaing avait proposé, au cours d'une réunion du Conseil européen à Bruxelles, la création d'un espace judiciaire européen, sans que cette idée recueille l'assentiment de l'ensemble des chefs d'Etat et de Gouvernement des pays de la Communauté européenne. En 1982, une nouvelle proposition française prévoyant notamment la création d'une « Cour pénale européenne » s'était, elle aussi, heurtée aux réticences de certains Etats.

Dans ces conditions, il a fallu attendre la signature du Traité de Maastricht pour que soient définies les bases d'une coopération judiciaire en matière pénale dans le cadre du troisième pilier de l'Union européenne. Le Traité d'Amsterdam est venu compléter et assouplir les règles posées par celui de Maastricht.

En 1997, la délégation du Sénat pour l'Union européenne s'est inquiétée de la lenteur des progrès de l'espace judiciaire européen et a souhaité la mise en place de mesures plus radicales pour lutter contre la criminalité.

En 1999, le Conseil européen, réuni à Tampere en Finlande, a, pour la première fois, consacré l'essentiel de ses travaux à l'espace de liberté, de

sécurité et de justice. Il a en particulier décidé la création d'une unité appelée Eurojust destinée à renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité organisée.

Deux propositions de décision du Conseil de l'Union européenne ont été présentées par des Etats membres de l'Union européenne en vue de la création d'Eurojust. Ces propositions ont été soumises au Sénat au titre de l'article 88-4 de la Constitution les 3 juillet (proposition E 1479) et 2 août 2000 (proposition E 1509).

Le 26 octobre 2000, notre éminent collègue M. Hubert Haenel a déposé au nom de la délégation pour l'Union européenne, une proposition de résolution (n° 53), qui a été renvoyée à votre commission des Lois. Cette proposition de résolution souligne l'insuffisance des propositions de décision tendant à créer Eurojust et tend à demander au Gouvernement d'obtenir un renforcement des pouvoirs de cette unité.

Après avoir présenté le contenu des propositions formulées par l'Allemagne, d'une part, le Portugal, la France, la Suède et la Belgique, d'autre part, en vue de la création d'Eurojust, ainsi que la proposition de résolution, votre rapporteur s'attachera à montrer la nécessité pour l'Union européenne de se doter enfin d'instruments véritablement efficaces en matière de lutte contre la criminalité transfrontalière.

I. EUROJUST : UN PROGRÈS VERS L'ÉMERGENCE D'UN ESPACE JUDICIAIRE EUROPÉEN

A. *LES ORIGINES D'EUROJUST*

1. Les débuts laborieux de la coopération judiciaire en matière pénale

La coopération judiciaire en matière pénale s'est véritablement développée après la signature du traité de Maastricht, même si des initiatives avaient déjà été prises auparavant. Jusqu'alors, les textes fondant la coopération en matière pénale étaient, pour l'essentiel, les conventions du Conseil de l'Europe sur l'extradition (1957) et l'entraide judiciaire en matière pénale (1959). Le traité de Maastricht a fait de la coopération judiciaire en matière pénale un domaine d'intérêt commun des pays de l'Union européenne.

Sur la base de ce traité, de nombreuses actions ont été entreprises sans que des progrès décisifs aient été accomplis. **Ainsi, de nombreuses conventions ont été adoptées, par exemple sur l'extradition, le fonctionnement d'Europol, la protection des intérêts financiers, mais la plupart ne sont toujours pas entrés en vigueur. En effet, le traité de Maastricht a prévu qu'une convention ne pouvait entrer en vigueur qu'après ratification par tous les Etats membres de l'Union européenne.**

Des actions communes ont également été lancées. L'une d'entre elles permettant l'échange de **magistrats de liaison** afin d'améliorer la coopération judiciaire, la France a rapidement fait usage de la possibilité d'envoyer des magistrats de liaison dans les pays de l'Union européenne et cet instrument souple de coopération semble être très utile.

En juin 1998, le Conseil a également adopté une action commune concernant la création d'un **réseau judiciaire européen** destiné à rendre l'entraide judiciaire bilatérale plus rapide et plus efficace. Aux termes de cette action commune, chaque Etat est invité à désigner des « points de contact » appelés à jouer le rôle d'intermédiaire pour faciliter la coopération judiciaire. Ces points de contact sont ainsi à la disposition tant de leurs autorités judiciaires locales que des points de contact et des autorités judiciaires des autres Etats membres. Les points de contact sont également appelés à fournir des informations pratiques et juridiques aux autorités judiciaires ou points de contact étrangers.

Compte tenu de l'existence des magistrats de liaison et du réseau judiciaire européen, l'un des enjeux des négociations sur la future unité Eurojust est la nécessité d'éviter que les tâches de ces différents instruments soient redondantes et concurrentes.

Le traité d'Amsterdam a notamment apporté des modifications aux règles d'adoption des textes de coopération en matière pénale. Il a ainsi prévu un droit d'initiative de la Commission européenne qui était jusqu'alors exclu. Il a en outre limité le nombre de ratifications nécessaires pour qu'une convention puisse entrer en vigueur. Il a enfin donné compétence à la Cour de justice des Communautés européennes pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation des décisions-cadres, décisions ou conventions adoptées dans le cadre du troisième pilier de l'Union européenne.

2. Le Conseil européen de Tampere

Les 15 et 16 octobre 1999, le Conseil européen, réuni à Tampere, a pour la première fois, consacré l'essentiel de ses travaux à la réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Au cours de cette réunion, le Conseil européen a notamment décidé :

- de travailler à la mise en place d'un **régime d'asile européen commun** devant aboutir à terme sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme pour les personnes qui se voient accorder l'asile ;

- de rapprocher les législations nationales relatives aux **conditions d'admission et de séjour des ressortissants de pays tiers** et de lutter contre ceux qui se livrent à la **traite des êtres humains** et à l'exploitation économique des migrants ;

- de définir des normes minimales garantissant un niveau approprié d'**aide juridique** pour les affaires transfrontalières dans l'ensemble de l'Union ;

- d'établir des normes minimales communes pour simplifier le règlement de certains **litiges transfrontaliers** ou protéger les victimes de la criminalité ;

- de renforcer la reconnaissance mutuelle des décisions **judiciaires**, le principe de reconnaissance mutuelle devant « *devenir la pierre angulaire de la coopération judiciaire en matière tant civile que pénale au sein de l'Union* » .

- de réaliser une étude générale sur la nécessité de **rapprocher les législations des Etats membres en matière civile**.

En matière de lutte contre la criminalité, le Conseil européen a souhaité une intensification de la coopération dans ce domaine, demandant en particulier la mise en place sans délai des **équipes communes d'enquête** prévues par le traité sur l'Union européenne, notamment pour lutter contre le trafic de drogue, la traite des êtres humains et le terrorisme. Il a également demandé la création d'une académie européenne de police.

Enfin, le Conseil européen a décidé la **création d'Eurojust**, qui fait l'objet de la proposition de résolution soumise à votre commission :

« 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, magistrats ou d'officiers de police ayant des compétences équivalentes détachés par chaque Etat membre conformément à son système juridique. Eurojust aura 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 devra 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 ».

3. Le traité de Nice

En décembre dernier, les chefs d'Etat et de Gouvernement réunis à Nice, ont décidé de faire référence à Eurojust dans le traité sur l'Union européenne.

Extrait de l'article 31 du Traité sur l'Union européenne
modifié par le traité de Nice

1. 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 compétentes des Etats membres, y compris lorsque cela s'avère approprié, par l'intermédiaire d'Eurojust, pour ce qui est de la procédure et de l'exécution des décisions ;(...)

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

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

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

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

Il est clair que la mention d'Eurojust dans le traité sur l'Union européenne ne pourra que renforcer l'autorité et la légitimité de cet organe.

B. LES PROPOSITIONS EN DISCUSSION

A la suite du Conseil européen de Tampere, deux initiatives ont été présentées d'une part par l'Allemagne, d'autre part par le Portugal, la France, la Suède et la Belgique afin d'instituer l'unité Eurojust.

1. La proposition allemande

La proposition présentée par l'Allemagne prévoit que les Etats membres détachent un ou plusieurs magistrats, procureurs ou officiers de police, appelés « *fonctionnaires de liaison* ».

L'article 2 de la proposition précise qu'Eurojust a pour mission d'apporter son concours aux procédures d'enquête relatives à des infractions particulièrement graves dont la répression peut nécessiter le recours à l'entraide judiciaire, et relatives à des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne.

Les tâches d'Eurojust seraient les suivantes :

- **fournir des informations sur le droit matériel et procédural** pertinent d'un Etat membre aux autorités chargées de l'enquête d'autres Etats membres ;

- **fournir des informations sur l'état de procédures d'enquête** et sur des condamnations pénales ;

- lorsque des enquêtes sont menées dans deux Etats membres ou davantage sur des infractions commises, **apporter son concours à la coordination et à la réalisation d'enquêtes** communes ;

- **apporter son concours**, sur demande, **aux activités d'analyse d'Europol** en fournissant des conseils juridiques ;

- lors de futures négociations concernant l'extension des compétences d'Europol, **rendre des avis sur demande en vue d'un encadrement judiciaire d'Europol** ;

- **échanger des expériences** sur les points faibles de la lutte transfrontalière contre les infractions et de la lutte contre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne.

Aux termes de la proposition de l'Allemagne, Eurojust assumerait la responsabilité de la documentation relative aux instruments juridiques en vigueur publiée conjointement par le Réseau judiciaire européen et le Secrétariat général du Conseil. Eurojust pourrait également échanger des expériences avec d'autres instances en vue de l'accomplissement de ses tâches.

2. La proposition présentée par le Portugal, la France, la Suède et la Belgique

Aux termes de l'initiative présentée par le Portugal, la France, la Suède et la Belgique, Eurojust serait composé d'un membre national par Etat membre ayant la qualité de procureur, de magistrat ou d'officier de police ayant des prérogatives équivalentes. Chaque Etat membre pourrait désigner un ou plusieurs correspondant national d'Eurojust.

a) Le champ d'action et les pouvoirs d'Eurojust

Eurojust aurait pour mission « *d'améliorer et de faciliter la coopération des organes d'enquête et de poursuite compétents des Etats membres en ce qui concerne la lutte contre les formes graves de criminalité internationale (...) pour autant que deux Etats membres ou plus soient affectés par ces formes de criminalité et que le cas requiert une action coordonnée des autorités judiciaires de plusieurs de ceux-ci* ».

La proposition prévoit qu'Eurojust est **compétent pour les types de criminalité et les infractions pour lesquelles Europol a compétence pour agir** et mentionne en particulier la traite des êtres humains, les actes de terrorisme, la protection de l'euro, la criminalité informatique, la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, le blanchiment de l'argent du crime, et les autres formes de criminalité en lien avec ces infractions.

Les prérogatives d'Eurojust seraient les suivantes :

- Eurojust pourrait **demander à un Etat membre d'entreprendre une enquête ou des poursuites** sur des faits précis ou d'accepter qu'un autre Etat membre puisse être mieux placé que lui pour ce faire.

La demande n'aurait pas de caractère contraignant, mais l'Etat membre refusant d'y donner suite devrait informer Eurojust de sa décision et des raisons qui la motivent.

- Eurojust assurerait **l'information réciproque des autorités compétentes des Etats membres sur les enquêtes et les poursuites en cours** dans plusieurs Etats membres qui ont des liens entre elles ;

- Eurojust pourrait **apprécier l'opportunité d'une coordination des enquêtes et des poursuites menées par plusieurs Etats membres**, demander aux autorités des Etats concernés de réaliser cette coordination et assister les Etats membres en vue d'assurer la meilleure coordination des enquêtes et des poursuites ;

- Eurojust contribuerait à **simplifier l'exécution des commissions rogatoires internationales** ;

- Eurojust établirait une **base documentaire** pour fournir des renseignements juridiques et pratiques et assister les autorités judiciaires compétentes des Etats membres ;

- Enfin, Eurojust apporterait son **concours à Europol** en lui fournissant notamment des avis.

b) Le fonctionnement d'Eurojust

En ce qui concerne le fonctionnement d'Eurojust, la proposition du Portugal, de la France, de la Suède et de la Belgique prévoit qu'Eurojust est composé d'un membre national par Etat membre ayant la qualité de procureur, de magistrat ou d'officier de police ayant des prérogatives équivalentes.

Chaque Etat membre pourrait également désigner un correspondant national d'Eurojust.

Le texte prévoit que **chaque Etat membre définit la nature et l'étendue des pouvoirs qu'il accorde au membre d'Eurojust qu'il désigne**, celui-ci devant, en tout état de cause, être habilité à consulter les casiers judiciaires établis dans son Etat d'origine.

Eurojust aurait la personnalité juridique, adopterait son propre règlement intérieur et serait dirigé par un président et deux vice-présidents nommés par le Conseil pour une durée de quatre ans. Les salaires et émoluments des membres nationaux d'Eurojust seraient à la charge de leurs Etats membres d'origine tandis que les autres dépenses liées au fonctionnement d'Eurojust serait financées par le budget communautaire.

Enfin, la proposition prévoit qu'Eurojust et Europol établissent et maintiennent une « coopération étroite », notamment au moyen de rencontres régulières entre leurs dirigeants. En outre, Eurojust et le Réseau judiciaire européen devraient entretenir des relations privilégiées basées sur la concertation et la complémentarité. La Commission européenne, par l'intermédiaire de l'office européen de lutte anti-fraude, serait pour sa part associée au cas par cas au traitement d'une affaire.

c) La protection des droits individuels

Contrairement à la proposition présentée par l'Allemagne, le texte proposé par la France, le Portugal, la Suède et la Belgique prévoit un certain nombre de garanties destinées à préserver les droits fondamentaux des personnes :

- **les données reçues par Eurojust seraient protégées** et ne seraient accessibles, aux fins de consultation et de recherche, qu'aux personnes habilitées et aux membres nationaux ; ces données pourraient être modifiées ou effacées à la demande des autorités compétentes d'un Etat membre, de son membre national ou de son correspondant national ;

- les données à caractère personnel ne pourraient être conservées par Eurojust au-delà d'un certain délai ;

- enfin, le personnel, les correspondants nationaux et les membres nationaux d'Eurojust seraient tenus à une **obligation de confidentialité** ;

3. L'unité provisoire « Pro-Eurojust »

En décembre 2000, le Conseil de l'Union européenne a adopté une proposition émanant également du Portugal, de la France, de la Suède et de la Belgique instituant une **unité provisoire de coopération judiciaire**, surnommée **Pro-Eurojust**, dans l'attente de la mise en place d'Eurojust.

L'unité, qui a commencé à fonctionner le 1^{er} mars 2001 est composée d'un membre national par pays de l'Union, procureur, juge ou officier de police ayant des prérogatives équivalentes.

Elle a pour objectif :

- d'améliorer la coopération entre les autorités nationales compétentes relative aux investigations et aux poursuites en relation avec la criminalité grave ;

- de stimuler et d'améliorer la coordination des enquêtes et des poursuites entre les Etats membres. Le texte prévoit que les membres de l'unité provisoire devraient, dans la mesure du possible, fournir un soutien à la coordination et à la conduite des équipes d'enquêtes communes.

C. L'ÉTAT DES NÉGOCIATIONS

Depuis le dépôt, sur le Bureau du Sénat, des propositions tendant à créer Eurojust, les négociations au sein du Conseil de l'Union européenne ont progressé sur la base du texte présenté par le Portugal, la France, la Suède et la Belgique.

Le champ de compétences d'Eurojust a progressivement été élargi. D'une part, les Etats se sont accordés sur le fait que la compétence d'Eurojust ne devait être limitée ni à la criminalité transfrontalière ni à la criminalité

organisée. D'autre part, les infractions pour lesquelles Eurojust aurait compétence sont définies plus largement que dans la proposition initiale puisqu'il n'est plus fait référence à des définitions des infractions figurant dans des textes communautaires déjà adoptés.

Le texte en discussion opère désormais une distinction entre les missions d'Eurojust agissant par l'intermédiaire de son collègue et les mesures d'Eurojust agissant par l'intermédiaire de ses membres nationaux concernés.

Des discussions approfondies doivent encore avoir lieu à propos de la protection des données personnelles accueillies par Eurojust.

Pour sa part, la Commission européenne a présenté le 22 novembre 2000 une communication concernant la création d'Eurojust, dans laquelle elle apporte son soutien aux textes présentés par certains Etats membres de l'Union européenne tout en insistant sur la **nécessité qu'Eurojust puisse avoir une véritable utilité.**

La Commission européenne exprime en particulier la crainte qu'Eurojust ne soit qu'un forum d'échange d'informations : *« L'institution d'une table ronde centrale des fonctionnaires ou des magistrats de liaison apportera probablement une certaine valeur ajoutée par rapport au réseau judiciaire européen dans sa version actuelle. Il sera plus facile de communiquer au sein d'une équipe qui partage des locaux communs qu'entre des points de contact décentralisés dans les Etats membres, et ce, quels que soient les progrès enregistrés dans les techniques de communication. Les locaux centraux pourraient aussi améliorer le rapport coût-efficacité, faciliter la collecte des documents pertinents et garantir la disponibilité permanente de spécialistes ayant l'expérience de la coopération judiciaire. Ce sont là des avantages non négligeables. Leur valeur ajoutée semble toutefois relativement limitée et pourrait se révéler insuffisante pour lutter efficacement contre la criminalité internationale organisée (...) ».*

« Selon la Commission, il faudrait toutefois qu'Eurojust soit davantage qu'un centre de documentation et d'information qui se limite à fournir des conseils de façon abstraite. Cette unité devrait être associée à des enquêtes criminelles concrètes. Cette nouvelle unité devrait être capable de contribuer activement à une bonne coordination des affaires, en particulier lorsqu'une action transfrontalière urgente est nécessaire ou qu'une telle action doit s'étayer sur une base légale, par exemple pour donner une force probante aux résultats d'une enquête en vue d'une mise en accusation et aux fin de poursuites judiciaires ».

La Commission européenne insiste donc fortement sur la nécessité d'accorder à Eurojust des compétences opérationnelles.

Elle s'est également préoccupée des **missions et pouvoirs confiés aux délégués nationaux à titre individuel.**

Si elle approuve la proposition consistant à laisser les Etats membres conférer des pouvoirs à leurs délégués nationaux auprès d'Eurojust à titre individuel tout en souhaitant que les Etats utilisent la faculté d'accorder des pouvoirs à chacun des membres d'Eurojust : *« Il est toutefois essentiel que les Etats membres utilisent pleinement cette possibilité pour que l'on puisse exploiter tout le potentiel d'Eurojust. Il est également souhaitable que les Etats membres s'accordent au moins sur un dénominateur commun minimum des pouvoirs individuels équivalents qu'ils conféreraient à leurs délégués nationaux en vue d'une éventuelle combinaison de leur action. Au cas où une action urgente s'imposerait, par le gel d'avis par exemple, il serait très utile que tous les délégués nationaux d'Eurojust soient au moins habilités par leur Etat membre à ordonner une telle mesure ou à déposer une demande auprès du juge national compétent, de manière à couvrir tous les territoires nationaux concernés.*

« En outre, si les pouvoirs de chacun des délégués nationaux étaient par trop différents, cela pourrait affecter ou influencer artificiellement la manière dont la coordination s'opère ».

Les négociations au sein du Conseil de l'Union européenne devraient se poursuivre au cours des mois à venir en vue d'une adoption définitive du texte créant Eurojust à la fin de l'année 2001.

II. LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION SOUMISE À VOTRE COMMISSION : CRÉER UN EUROJUST FORT

Le 26 octobre 2000, notre éminent collègue M. le Président Hubert Haenel a déposé, au nom de la délégation pour l'Union européenne du Sénat, une proposition de résolution relative à la création d'Eurojust. L'exposé des motifs qualifie de « premier pas insuffisant » les propositions présentées par plusieurs Etats membres dont la France en vue de la création d'Eurojust :

« Le scénario minimal consisterait à voir dans Eurojust uniquement un centre de documentation et d'échange d'informations (...). Cependant, cette vision ne correspond ni aux attentes des citoyens, ni aux nécessités ressenties par les juges nationaux.

« De plus, l'utilité même d'Eurojust serait alors discutable, puisqu'il existe déjà des magistrats de liaison et un Réseau judiciaire européen. (...) Il est nécessaire, en particulier, de conférer à Eurojust des compétences en

matière de coordination des enquêtes et de simplification des commissions rogatoires ».

Dans ces conditions, la proposition de résolution tend en particulier à demander au Gouvernement :

- d'affirmer le rôle d'Eurojust en tant qu'**unité juridique autonome et collégiale** ;

- de veiller à ce que tous les membres nationaux d'Eurojust se voient accorder des **compétences équivalentes** par les Etats qui les désignent ;

- de voir reconnaître à Eurojust un **rôle opérationnel pour les investigations transfrontalières** entrant dans son champ de compétence.

Enfin, l'auteur de la proposition de résolution demande au Gouvernement de « *prendre des initiatives en vue de parvenir, pour les formes graves de criminalité transfrontalière, à la **constitution d'une autorité responsable des poursuites** et à la **définition commune des règles et procédures pénales nécessaires à la mise en œuvre efficace des poursuites et des enquêtes** ».*

III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : APPUYER LA CRÉATION DE L'ESPACE JUDICIAIRE EUROPÉEN

L'unité Eurojust, telle qu'elle est proposée par certains gouvernements de pays membres de l'Union européenne, peut avoir une efficacité réelle pourvu qu'une définition un peu ambitieuse de ses attributions soit retenue par le Conseil de l'Union européenne, conformément aux demandes figurant dans la proposition de résolution soumise à votre commission et qu'une marge d'initiative soit laissée aux membres de cet organe.

Pour autant, face à la prolifération de la criminalité organisée transfrontalière, l'Union européenne ne doit pas écarter a priori des solutions plus radicales. **L'unification des droits pénaux et la mise en place d'un ministère public européen pourraient, dans certains domaines au moins, s'avérer seuls à même de permettre une lutte efficace contre la criminalité et mériteraient à ce titre d'être sérieusement étudiées.**

A. FAIRE D'EUROJUST UN OUTIL EFFICACE

1. Approuver la création d'Eurojust

La création d'Eurojust mérite d'être encouragée et soutenue. Certains éléments montrent en effet que les gouvernements sont décidés à permettre à cette nouvelle structure de conduire une action efficace. Ainsi, la mise en place rapide de l'unité provisoire de coopération pénale Pro-Eurojust, dans l'attente de l'adoption définitive du texte sur Eurojust, est un signal très positif pour qui sait combien les progrès de la coopération judiciaire ont jusqu'à présent été lents et laborieux.

De même, il est particulièrement encourageant de constater que beaucoup d'Etats membres ont choisi d'envoyer au sein de l'unité Pro-Eurojust des magistrats expérimentés exerçant jusqu'à leur nomination des fonctions importantes dans leurs pays respectifs.

La France a ainsi désigné M. Olivier de Baynast directeur du service des affaires internationales et européennes du ministère de la justice. L'Italie a nommé M. Gian Carlo Caselli, procureur de Palerme, l'Allemagne M. Hermann Von Langsdorff, procureur fédéral responsable du terrorisme, la Suède M. Björn Blomqvist, procureur responsable du parquet financier...

Dans ces conditions, votre rapporteur estime nécessaire que les compétences d'Eurojust soient définies de la manière la plus large possible, sans que le texte fondant son action soit rédigé de manière trop précise. Pour qu'Eurojust puisse pleinement développer son action, il est souhaitable que celle-ci ne s'inscrive pas dans un cadre défini de manière trop rigide.

2. Renforcer ce nouvel instrument

Votre commission approuve les observations formulées par la délégation pour l'Union européenne à propos de l'avenir d'Eurojust et les demandes adressées au Gouvernement dans la proposition de résolution.

Il est en effet essentiel qu'Eurojust ne soit pas un organe supplémentaire n'apportant aucune plus-value par rapport à l'action des magistrats de liaison ou du réseau judiciaire européen.

Pour qu'Eurojust ait une utilité, il est nécessaire, comme le demande la proposition de résolution soumise à votre commission qu'il soit doté de **compétences opérationnelles** les plus étendues possibles.

Pour tenir compte de l'évolution des négociations, votre commission propose quelques modifications de la proposition de résolution :

- elle propose de modifier légèrement l'ordre des alinéas de la proposition de résolution afin que la **demande d'attribution à Eurojust d'un rôle opérationnel pour les investigations transfrontalières** entrant dans son champ de compétences soit évoquée plus tôt dans le texte ;

- votre commission, comme la délégation pour l'Union européenne, est préoccupée par l'ambiguïté des propositions en discussion en ce qui concerne les liens entre Eurojust et Europol, tout lien fonctionnel ou organique paraissant exclu. Or, **aucun contrôle judiciaire n'est actuellement exercé sur l'activité d'Europol** et il pourrait paraître souhaitable qu'Europol soit placé sous le contrôle d'Eurojust. Une telle solution paraît pourtant exclue dans l'immédiat, notamment parce qu'elle impliquerait une modification de la convention sur Europol.

Votre rapporteur estime cependant particulièrement fâcheux que les propositions sur Eurojust prévoient que celui-ci « *apporte son concours* » à Europol...L'inverse correspondrait mieux à l'idée qu'il est permis de se faire de l'Etat de droit !

Afin qu'une réflexion soit entreprise dès à présent sur ce sujet, la proposition de résolution adoptée par votre commission tend à demander au Gouvernement d'étudier la possibilité de **permettre à terme à Eurojust d'exercer un contrôle sur la coopération policière au sein de l'Union européenne et de consulter à cette fin les autorités de contrôle communes compétentes.**

*

Votre commission fait donc le choix de la confiance à l'égard de ce nouvel instrument de coopération judiciaire que sera Eurojust. Elle souhaite que la volonté commune de lutter efficacement contre la criminalité permette de surmonter les difficultés inhérentes au processus de décision intergouvernemental.

Ainsi, au sein du Conseil de l'Union européenne, des débats fort sérieux ont actuellement lieu pour savoir si un Etat refusant de satisfaire une demande d'enquête formulée par Eurojust devra toujours faire connaître à celui-ci les motifs de son refus. Une telle discussion n'est-elle pas pittoresque face à une criminalité organisée qui ne cesse de se développer ?

De la même manière, la protection des données recueillies par Eurojust semble susciter davantage d'intérêt que la question de savoir si Eurojust aura suffisamment de pouvoirs pour recueillir de telles données permettant de lutter contre la criminalité...

B. ENVISAGER DES ACTIONS PLUS AMBITIEUSES

Eurojust permettra très certainement de faciliter la lutte contre la criminalité en Europe. La question se pose cependant de savoir si l'Europe pourra se dispenser, au moins dans certains domaines, d'une véritable unification des droits pénaux qui s'accompagnerait de la création d'un ministère public européen. En effet, les méthodes jusqu'à présent utilisées dans la coopération judiciaire européenne ne paraissent pas avoir suffisamment pris en compte deux éléments importants :

- la criminalité transfrontalière est une criminalité de plus en plus organisée, qui exploite toutes les failles des systèmes judiciaires et policiers ;

- en matière pénale, la **protection des garanties individuelles** revêt une importance fondamentale; toutefois, les différences des procédures permettant le respect des droits individuels au sein des Etats membres de l'Union constituent autant de possibilités pour les criminels de retarder des procédures ou même de les faire annuler.

Dans ces conditions, en l'absence d'unification des droits, il n'est pas certain qu'Eurojust parviendra aisément à accomplir sa mission. **Votre commission souhaite donc que la création de cet organe n'empêche pas la poursuite d'une réflexion approfondie sur la création d'un code pénal et d'un ministère public européens dans les domaines relevant de la compétence d'Eurojust.**

1. Vers un ministère public européen et une unification des droits pénaux ?

La proposition de résolution de notre excellent collègue M. Hubert Haenel invite le Gouvernement à prendre des initiatives en vue de parvenir, pour les formes graves de criminalité transfrontalière, à la constitution d'une autorité responsable des poursuites et à la définition commune des règles et procédures pénales nécessaires à la mise en œuvre efficace des poursuites et des enquêtes. Votre commission a approuvé cette demande.

Pour sa part, dès 1997, votre rapporteur, soutenu par la délégation pour l'Union européenne, s'est prononcé pour **l'unification des droits pénaux des Etats membres de l'Union européenne** en matière de criminalité transfrontalière et la **création d'un ministère public européen** :

« Face au danger commun grandissant, l'instauration d'un commandement unique n'est pas moins nécessaire en ce domaine qu'elle le fut au temps des conflits armés. A la communautarisation du crime peut seule répondre la communautarisation de la répression. »

« Un tel concept n'a rien en réalité de révolutionnaire ou de surprenant. A partir du moment où les nations européennes ont décidé de s'unir, l'unité des règles de droit, de la jurisprudence et de l'organisation judiciaire, dans les domaines où le principe de subsidiarité entendu positivement le justifie, n'est-elle pas la réponse plus naturelle en même temps que la seule efficace pour des « Etats de droit » ?¹ ».

Votre commission estime que la création d'Eurojust ne dispense pas l'Union européenne d'une réflexion sur l'unification des droits pénaux, au moins pour certaines matières. Certes, l'Union européenne a pris ces dernières années beaucoup d'initiatives et produit de nombreuses normes dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale, mais cette prolifération de structures et de textes paraît dérisoire face aux moyens de la criminalité organisée.

Il est parfois avancé que l'unification des droits pénaux et la création d'un ministère public européen ne seraient pas possibles du fait de la trop grande hétérogénéité des traditions juridiques des Etats membres. La question a fait l'objet d'une étude technique par un groupe d'experts dirigé par Mme Mireille Delmas-Marty.

Le « corpus juris »

Le groupe de travail a volontairement limité le champ d'application du « corpus juris » aux infractions **portant atteinte aux intérêts des Communautés européennes**.

Ce projet a pour origine le constat qu'aucune des méthodes utilisées pour réprimer les fraudes au budget communautaire - assimilation de ces fraudes aux fraudes du budget national, coopération entre Etats, harmonisation des législations - n'a été véritablement efficace. Dans ces conditions, Mme Delmas-Marty a proposé l'élaboration d'un ensemble de dispositions pénales, en particulier la définition d'incriminations communes à tous les Etats membres de l'Union européenne.

Le corpus juris prévoit en outre l'adoption au niveau communautaire de dispositions de procédure pénale, en particulier la création d'un ministère public européen chargé de diriger l'enquête et les poursuites, d'exercer l'action publique lors du jugement et de veiller à l'exécution des condamnations. Le texte prévoit que les infractions resteront jugées par les juridictions des Etats membres, devant lesquelles la Commission européenne pourrait se porter partie civile. La Cour de justice des Communautés européennes assurerait l'unité d'interprétation des dispositions pénales communautaires, résoudrait les différends éventuels concernant leur application et trancherait les conflits de compétence.

En septembre 2000, la Commission européenne a proposé, dans le cadre de la Conférence intergouvernementale qui a conduit à la signature du traité de Nice, la création d'un procureur européen compétent en matière de **protection pénale des intérêts financiers communautaires**. Dans sa contribution

¹ « Vers la construction d'un espace judiciaire européen ? », rapport n° 352 publié au nom de la délégation pour l'Union européenne, 4 juin 1997.

aux travaux de la Conférence intergouvernementale, la Commission européenne a longuement insisté sur les difficultés rencontrées dans la lutte contre les fraudes au budget communautaire :

« (...) face à quinze systèmes judiciaires pénaux différents, la Communauté ne dispose que de moyens très limités pour assurer une protection des intérêts financiers communautaires effective et équivalente dans les Etats membres, telle que fixée par le traité. Dans la configuration actuelle, aussi efficace que soit la coordination administrative que procure l'Office européen de lutte antifraude, les poursuites pénales demeurent incertaines. En effet, la Communauté ne dispose pas des instruments qui complètent l'action de prévention et d'enquête administrative au moyen d'une fonction de poursuite pénale ».

La Commission européenne a recensé trois difficultés principales dans la lutte contre la fraude :

- le morcellement de l'espace pénal européen ;
- le caractère lourd et inadapté des méthodes classiques de la coopération judiciaire entre les Etats membres ;
- les difficultés de faire suivre les enquêtes administratives de poursuites judiciaires.

Elle a donc proposé l'institution d'un procureur indépendant, désigné par le Conseil de l'Union européenne sur proposition de la Commission et après avis conforme du Parlement européen, pour protéger les intérêts financiers des communautés. Elle a fait valoir, conformément au projet de corpus juris, que la création du procureur européen devrait s'accompagner de la définition, au niveau communautaire, des incriminations et des peines relatives aux activités préjudiciables aux intérêts financiers de la Communauté.

Les chefs d'Etat et de Gouvernement n'ont pas donné suite à cette proposition qui n'a donc pas été intégrée dans le traité de Nice.

Ainsi, des études ont déjà été menées et des propositions formulées, qui démontrent que l'unification des droits pénaux, au moins pour protéger les intérêts financiers des Communautés, est techniquement envisageable.

Est-elle possible ?

Les réticences manifestées par les gouvernements permettent d'en douter. On se heurte ici aux pesanteurs du processus intergouvernemental dès lors qu'il s'agit de promouvoir des actions concrètes au plan de l'Union. Pour surmonter cette difficulté en attendant que le troisième pilier de l'Union soit

intégré dans le premier, il serait utile de recourir à une procédure nouvelle réalisant la synthèse des diverses « légitimités » européennes.

2. Pour une nouvelle méthode : la réunion d'une convention

Très souvent, la progression lente et hésitante –pour ne pas dire plus– des travaux du Conseil de l'Union européenne en matière de coopération judiciaire est expliquée par le fait que la matière pénale est au cœur des souverainetés nationales et que les opinions publiques ne sont pas prêtes à accepter l'intervention de l'Union européenne dans ce domaine.

N'est-il pas temps, dans ces conditions, d'utiliser une autre méthode que la négociation intergouvernementale, afin d'associer à la réalisation de l'espace judiciaire européen ceux qui incarnent les souverainetés nationales, à savoir les parlementaires nationaux ?

Il y a quatre ans déjà, votre rapporteur avait suggéré la mise en place d'un comité consultatif préparatoire composé de parlementaires nationaux et européens issus des commissions compétentes, auxquels s'adjoindraient des experts des Etats membres et des personnalités désignées par la Commission européenne¹.

Si à l'époque, cette idée pouvait paraître sympathique mais peu réaliste, l'élaboration récente de la charte européenne des droits fondamentaux a démontré qu'une telle méthode pouvait parfaitement conduire à des résultats concrets.

Rappelons en effet qu'en juin 1999, le Conseil européen, réuni à Cologne, a décidé l'élaboration d'une charte des droits fondamentaux et a souhaité qu'une enceinte composée de représentants des chefs d'Etat et de Gouvernement et du Président de la Commission européenne ainsi que de membres du Parlement européen et des parlements nationaux élabore le projet de charte.

La composition définitive et la méthode de travail de l'enceinte ont été définies par le Conseil européen en décembre 1999, au cours de sa réunion de Tampere :

- l'enceinte, par la suite appelée convention, a réuni quinze représentants des chefs d'Etat ou de Gouvernement des Etats membres, un représentant du Président de la Commission européenne, seize membres du Parlement européen et trente membres des parlements nationaux désignés par

¹ « Vers la construction d'un espace judiciaire européen ? », rapport n°352 publié au nom de la délégation pour l'Union européenne, 4 juin 1997.

ceux-ci. Le secrétariat de l'enceinte a été assuré par le secrétariat général du Conseil ;

- à partir d'un programme de travail établi par l'enceinte, un comité de rédaction a été chargé d'élaborer un avant-projet de charte ensuite débattu au sein de l'enceinte.

Le projet de charte européenne des droits fondamentaux a ainsi été élaboré en quelques mois avant d'être approuvé par le Parlement européen et le Conseil européen.

La même méthode pourrait être utilisée pour la réalisation de l'espace judiciaire européen. Une convention pourrait ainsi examiner l'opportunité d'unifier les droits pénaux et de créer un ministère public européen dans les matières relevant de la compétence d'Eurojust. D'une manière générale, une telle convention pourrait examiner tout problème éventuellement mis en lumière par Eurojust. Rien ne paraît s'opposer à la réunion d'une telle convention dont les travaux n'interféreraient pas sur ceux en cours du Conseil de l'Union européenne, mais pourraient permettre de franchir une étape décisive dans la réalisation de l'espace judiciaire européen.

En définitive, votre commission approuve la création d'Eurojust et souhaite que cet organe soit doté de pouvoirs suffisants pour avoir une efficacité véritable dans la lutte contre la criminalité. Elle estime cependant, avec la délégation pour l'Union européenne, que la mise en place d'Eurojust ne marque pas l'achèvement de l'espace judiciaire européen et que, pour certaines matières au moins, la création d'une structure de coordination risque de s'avérer insuffisante.

*

* *

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission a adopté une proposition de résolution, dont le texte est reproduit ci-après.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

(texte adopté par la commission en application
de l'article 73 bis du règlement du Sénat)

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de décision du Conseil relative à la création d'une unité Eurojust, à l'initiative de la République Fédérale d'Allemagne (E 1479),

Vu la proposition des gouvernements de la République portugaise, de la République française, du Royaume de Suède et du Royaume de Belgique, visant à faire adopter par le Conseil une décision instituant Eurojust (E 1509),

Considère que la conception d'Eurojust qui sous-tend les propositions E 1479 et E 1509 est très en deçà du texte et de l'esprit des conclusions du Conseil européen de Tampere, et, a fortiori, des exigences d'une prise en compte réaliste des nécessités d'une lutte efficace contre la criminalité organisée transfrontalière ;

Demande donc au gouvernement :

- de définir le domaine d'intervention d'Eurojust en fonction des champs d'investigation offerts à la coopération policière dans le cadre d'Europol et à la protection des intérêts financiers dans le cadre de l'OLAF ;

- de faire reconnaître à Eurojust un rôle opérationnel pour les investigations transfrontalières entrant dans son champ de compétences ;

- d'affirmer le rôle d'Eurojust en tant qu'unité juridique autonome et collégiale ;

- de veiller à ce que tous les membres nationaux d'Eurojust se voient accorder des compétences équivalentes par les Etats qui les désignent ;

- d'étudier la possibilité de permettre à Eurojust d'exercer à terme un contrôle sur les actions de coopération policière au sein de l'Union européenne et de consulter à cet effet les autorités de contrôle communes compétentes ;

- de faire d'Eurojust une instance de proposition pour l'amélioration de la lutte contre la criminalité organisée transfrontalière ;

- de prendre des initiatives en vue de parvenir, pour les formes graves de criminalité transfrontalière, à la constitution d'une autorité responsable des poursuites et à la définition commune des règles et procédures pénales nécessaires à la mise en œuvre efficace des poursuites et des enquêtes ;

Demande en outre au gouvernement :

- d'agir au sein du Conseil afin qu'une Convention composée de parlementaires nationaux et européens ainsi que de représentants des gouvernements et de la Commission européenne soit réunie pour étudier, dans les matières relevant de la compétence d'Eurojust, les conditions de l'unification des droits pénaux et de la création d'un ministère public européen ainsi que toute question que l'expérience d'Eurojust mettrait en lumière.

ANNEXE
PROPOSITION DE RÉSOLUTION N° 53 (2000-2001)
PRÉSENTÉE PAR M. HUBERT HAENEL

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de décision du Conseil relative à la création d'une unité Eurojust, à l'initiative de la République Fédérale d'Allemagne (E 1479),

Vu la proposition des gouvernements de la République portugaise, de la République française, du Royaume de Suède et du Royaume de Belgique, visant à faire adopter par le Conseil une décision instituant Eurojust (E 1509),

Considère que la conception d'Eurojust qui sous-tend les propositions E 1479 et E 1509 est très en deçà du texte et de l'esprit des conclusions du Conseil européen de Tampere, et, a fortiori, des exigences d'une prise en compte réaliste des nécessités d'une lutte efficace contre la criminalité organisée transfrontalière ;

Demande donc au gouvernement :

– de définir le domaine d'intervention d'Eurojust en fonction des champs d'investigation offerts à la coopération policière dans le cadre d'Europol et à la protection des intérêts financiers dans le cadre de l'OLAF ;

– d'affirmer le rôle d'Eurojust en tant qu'unité juridique autonome et collégiale ;

– de veiller à ce que tous les membres nationaux d'Eurojust se voient accorder des compétences équivalentes par les Etats qui les désignent ;

– de voir reconnaître à Eurojust un rôle opérationnel pour les investigations transfrontalières entrant dans son champ de compétences ;

– de faire d'Eurojust, une instance de proposition pour l'amélioration de la lutte contre la criminalité organisée transfrontalière ;

– de prendre des initiatives en vue de parvenir, pour les formes graves de criminalité transfrontalière, à la constitution d'une autorité responsable des poursuites et à la définition commune des règles et procédures pénales nécessaires à la mise en œuvre efficace des poursuites et des enquêtes ;

– d'expliquer au Parlement le rôle et la place qu'il souhaite voir reconnaître dans l'avenir à Eurojust et de préciser la construction juridique qui serait susceptible de lui assurer légitimité et responsabilité.