

L'Europe judiciaire, les grands trafics et la corruption

Compte-rendu de la conférence-débat du 19 novembre 2004 tenue au siège de TI (France), par Olivier de Baynast, Procureur général à la Cour d'appel d'Amiens et ancien représentant de la France à Eurojust

Un bilan sans complaisance

Les accords de Schengen et la convention d'entraide judiciaire de mai 2000 permettent la transmission directe de juge à juge de commissions rogatoires, sans passer par les chancelleries. Cet outil puissant n'est pas utilisé par tous les pays membres, certains continuant à emprunter la voie diplomatique. La transmission reste donc soumise à des obstacles et lenteurs inacceptables.

Un des principaux motifs évoqués tient aux différences entre les systèmes juridiques (common law et droit continental). La prise en compte de ces différences demande des efforts de compréhension mutuelle auxquels les interlocuteurs ne sont pas toujours prêts. Elle est cependant essentielle pour travailler efficacement ensemble.

Le cas d'une demande de perquisition adressée par un juge d'instruction français en direction du système anglo-saxon est, à ce titre, symptomatique : une demande de perquisition d'un magistrat français en Angleterre va être subordonnée à l'indication précise de ce qu'on cherche et des motifs de la recherche. Sans forcément aller jusqu'à un code pénal européen ou mondial, une harmonisation des procédures est indispensable.

De même, l'argument de la souveraineté nationale et de la défense des intérêts essentiels de la nation est parfois utilisé abusivement comme prétexte pour refuser de donner sur certains dossiers l'information sollicitée.

L'opacité financière liée aux montages financiers et aux pratiques de marché est également une entrave évidente à la coopération judiciaire dans les domaines économique et financier.

L'organisation des services ne facilite pas non plus le traitement de dossiers transnationaux. Pour un même réseau criminel opérant sur plusieurs pays, il n'y a pas de coordination entre les magistrats enquêteurs. Des manœuvres dilatoires et la bureaucratie peuvent aboutir à ce qu'une demande d'enquête venant de l'étranger soit traitée après une demande d'enquête nationale aux enjeux moins élevés.

Particulièrement handicapante dans la lutte contre la corruption, une autre difficulté résulte de la concurrence internationale accrue. Cette dernière n'incite pas les pays à être les premiers à faire évoluer les règles, par crainte que les autres pays tolèrent de la part de leurs entreprises nationales ce que l'on interdit aux siennes. C'est d'autant plus vrai que ce sont les ministères de l'Economie et des Finances qui négocient entre eux, même dans le domaine du droit.

Tous ces obstacles sont autant d'explications du manque de coordination entre les pays en matière de lutte contre la délinquance financière et les grands trafics.

Des instruments sont disponibles

Toutefois, grâce à une volonté politique réelle, des progrès ont été réalisés ces dix dernières années:

Avec les accords de Schengen, la transmission directe de juge à juge est désormais une réalité, sauf avec l'Irlande et l'Angleterre. L'apparition de magistrats de liaison présents à l'étranger facilite la coordination internationale. Ces échanges permettent de décloisonner les systèmes judiciaires. Europol et Eurojust sont aussi des organisations génératrices de progrès.

S'ajoute à cela la directive concernant le blanchiment initiée par les ministères des Finances et relayée par les ministères de la Justice. En France, la transposition des principes de la convention sur l'entraide judiciaire de mai 2000 dans la loi « Perben 2 » permet l'application sur le territoire national du droit de l'Etat requérant (sous réserve de l'ordre public local).

Tout ce dispositif se met en place progressivement à l'image de la procédure de blocage des avoirs, qui entre graduellement en application. L'efficacité de la lutte contre la délinquance financière n'en sera que plus grande.

L'évolution des législations nationales, intégrant désormais les instruments internationaux, est aussi en marche. Des pays comme la Suisse (même si les possibilités de recours peuvent encore retarder les communications), le Luxembourg ou même le Liechtenstein ont aujourd'hui réalisé des avancées importantes en termes de coopération et d'harmonisation.

L'action d'Eurojust et d'Europol

Au niveau européen, la création d'Eurojust en 2002 (en exécution d'une résolution du sommet de Tampere en octobre 1999) répond à la volonté de renforcer la coopération judiciaire entre les États membres de l'Union européenne. C'est un organisme de coopération et non d'intégration, qui regroupe des représentants des systèmes judiciaires nationaux (un représentant pour chaque Etat membre). Fonctionnant avec un budget communautaire approuvé par le Parlement européen, les équipes Eurojust sont implantées à La Haye. Le personnel y travaillant est employé par l'Union européenne.

Eurojust est indépendant. La Commission et le Parlement européen n'ont, en théorie, pas d'influence sur cet organisme, même si son budget est fixé par les institutions européennes. Au sein d'Eurojust, les décisions sont prises à la majorité qualifiée. L'organisme dispose de pouvoirs importants. Il peut inviter – mais non contraindre – un État à engager des poursuites. Un État qui n'engage pas les poursuites demandées doit donner les raisons de son refus. De plus, Eurojust peut signaler la non coopération d'un État devant le Conseil européen qui joue ainsi le rôle de grand témoin.

Pour l'instant, les succès d'Eurojust sont modestes (voir son rapport annuel, qui ne pratique pas la langue de bois, sur www.eurojust.eu.int). Son action facilite surtout la coopération bilatérale. Sa vocation est pourtant très trans-nationale et n'est pas limitée à l'Europe. Il a un rôle de facilitateur pour faire exécuter des commissions rogatoires et débloquer des situations. Une de ses missions réside dans la coordination d'enquêtes et de poursuites débordant le cadre d'un seul territoire national. Eurojust peut ainsi réunir plusieurs procureurs de différents pays pour mettre en place des stratégies de lutte contre un réseau criminel. L'efficacité de ce type d'action a été illustrée par les enquêtes menées à la suite des attentats terroristes de Madrid.

Créé en 1995, Europol est le pendant policier d'Eurojust. Cette agence fait des analyses criminelles et centralise des informations fournies par les polices nationales. Elle joue déjà un rôle utile de rapprochement des données. Elle a vocation à se développer de façon opérationnelle par le biais d'équipes d'enquête communes. Pour l'instant, avec un personnel de 600 agents, elle attend l'arme au pied.

Aujourd'hui, ces deux organisations sont à la croisée des chemins. Le projet de constitution européenne fait émerger le principe d'un parquet européen. Ce concept se concrétisera petit à petit, à la faveur de missions de plus en plus opérationnelles.

Ainsi, les difficultés seront surmontées et un parquet international pourra émerger. Ces changements ne sont évidemment pas simples car chaque pays est très attaché à sa souveraineté, en particulier les nouveaux pays de l'Union qui en ont été longtemps privés.

Le cas de la corruption

Les magistrats disposent à présent de moyens nouveaux pour lutter contre la corruption en Europe. La convention de l'OCDE est ici centrale.

Au plan mondial, il faut se féliciter de la signature de la convention de l'ONU contre la corruption le 9 décembre 2003 à Mérida. Elle contient des dispositions en matière de prévention, d'incrimination de la corruption et – c'est son apport le plus original – de restitution des avoirs détournés. Le gouvernement français a d'ailleurs joué un rôle non négligeable dans la négociation, de même que Transparency International, qui était présente en qualité d'observateur. Il est toutefois regrettable que cette convention ne traite pas de l'incrimination de la corruption dans le secteur privé, ni du financement des partis politiques et qu'il n'ait pas été prévu de mécanisme de suivi.

En France, la loi « Perben 2 » du 9 mars 2004 est significative d'un réel effort, avec la mise en place de juridictions interrégionales spécialisées et l'accroissement des moyens : 18 magistrats de plus pour Paris et 70 pour l'ensemble du pays.

Très peu d'affaires de corruption internationale sont jusqu'ici remontées devant les tribunaux. Eurojust a besoin de temps. Il lui faut développer ses qualifications et, pour cela, mobiliser des moyens et des personnes.

En définitive, il apparaît que les évolutions vont dans le bon sens. Les instruments mis en place sont de plus en plus conséquents. Ce mouvement doit se poursuivre et s'amplifier.

Cela permettra d'obtenir des résultats tangibles qui pourront être montrés en exemple et auront un effet d'entraînement pour les personnels judiciaires. De son côté, Transparency International continuera d'apporter son soutien actif aux initiatives des magistrats se battant pour une meilleure coopération judiciaire internationale.

Au cours du débat qui a suivi la conférence, plusieurs thèmes ont été abordés.

- Le profil du futur procureur européen : ce procureur devra être indépendant.
- Les moyens à la disposition d'un particulier ou d'une entreprise pour saisir Eurojust : ces moyens ne sont pas prévus.
- La notion d'agent public : dans la convention de l'OCDE, les ministres et les chefs d'Etat sont considérés comme des agents publics même si parfois ils bénéficient d'une immunité.
- L'importance et l'efficacité des liens informels entre juges de différents pays : la proximité et les contacts répétés favorisent clairement le traitement des dossiers impliquant plusieurs pays.

- Le mandat d'arrêt européen et ses lacunes : la fraude contre les intérêts financiers doit être traitée par les États comme une attaque de leurs propres intérêts (exemple : fraude communautaire).

Compte-rendu établi par Jean-René Bouton