

## COLLOQUE

### Quel avenir pour la coopération judiciaire pénale en Europe ?

**Lundi 13 octobre 2014, 8h00 – 11h30**

**Salons de France-Amériques - 9/11, avenue Franklin Roosevelt 75008 Paris**

Le traité de Lisbonne a introduit des modifications substantielles dans l'organisation des compétences de l'Union européenne en matière de droit pénal. Un nouvel élan est né pour l'élaboration de normes favorisant la reconnaissance mutuelle des décisions, le rapprochement des législations et l'harmonisation des infractions et des peines.

La mutation de cet environnement n'est qu'une étape dans le renforcement de l'espace de justice, de liberté et de sécurité.



*De gauche à droite : Sylvie PETIT-LECLAIR, Thomas CASSUTO et Anne WEYEMBERGH*

# V E R B A T I M

# Quel avenir pour la coopération judiciaire pénale en Europe ?

## Accueil

**M. Jean-Luc FOURNIER**  
*Président de France-Amériques*

## Introduction

**M. Olivier TELL**  
*Chef d'unité "Coopération judiciaire pour les affaires criminelles", Commission européenne*

## Débat animé par

**M. Thomas CASSUTO**  
*Magistrat*

## 1ère table ronde : état des lieux post-Lisbonne

### Lisbonne et le rapprochement des législations

**M. Lorenzo SALAZAR**  
*Magistrat, direttore - Ministero della Giustizia (Ufficio I Affari legislativi, internazionali e grazie)*

### Lisbonne et le renforcement des droits des citoyens

**Me Vincent ASSELINEAU**  
*Avocat au barreau de Paris, expert auprès du CCBE, vice-président de l'Association des avocats pénalistes européens*

### Financial fraud, a remaining challenge for judicial cooperation

**M. Michael HOPMEIER**  
*Circuit judge, Kingston-on-Thames - England*

## 2ème table ronde : quelles perspectives pour la coopération judiciaire ?

### Les enjeux de la transposition du droit pénal de l'Union européenne

**Professeur Anne WEYEMBERGH**  
*Université libre de Bruxelles (ULB), vice-présidente de l'Institut d'études européennes de l'ULB*

### La protection des données personnelles

**Mme Marie-Hélène DESCAMPS**  
*Conseiller justice affaires intérieures - Belgique*

### Vers une coopération effective et efficace ?

**Mme Sylvie PETIT-LECLAIR**  
*Procureur général près la cour d'appel de Caen, ancien membre national français Eurojust*

## Conclusion

**M. Jean ARTHUIS**  
*Ancien ministre de l'Economie et des Finances, député européen, président de la Commission des budgets du Parlement européen*

## ACCUEIL

### M. Jean-Luc FOURNIER

---

Nous sommes très heureux d'accueillir ce colloque organisé en commun par l'institut PRESAJE, l'Association Française des Docteurs en Droit et France-Amériques. C'est grâce à Michel Rouger, président de PRESAJE, et à Thomas Cassuto qu'il a pu voir le jour, et je les en remercie sincèrement.

Après notre conférence intitulée *Recherche et détection des fraudes : un défi pour l'Institution judiciaire*, nous avons souhaité aborder ce matin le thème de la coopération judiciaire en Europe, afin de faire le point sur les conséquences du Traité de Lisbonne, qui va introduire d'importantes modifications dans les pratiques du droit pénal au sein de l'Union européenne. Je remercie les nombreuses personnalités présentes d'avoir pris sur leur temps pour nous expliquer les enjeux, les difficultés et les résultats que l'on peut attendre de ces nouvelles dispositions.

Les programmes des conférences culturelles et économiques de France-Amériques sont disponibles sur notre site ([www.france-ameriques.org](http://www.france-ameriques.org)). Sachez que vous y êtes toujours les bienvenus.

## INTRODUCTION

### M. Thomas CASSUTO

---

Au nom de PRESAJE, je remercie tous les conférenciers d'avoir répondu à cette invitation, en particulier ceux qui sont venus de loin pour participer à ce colloque.

La coopération judiciaire est un enjeu important pour la démocratie en Europe, mais c'est aussi un défi. Les intervenants de ce matin, par leurs origines professionnelles et géographiques, illustrent la diversité du monde judiciaire pénal européen. C'est à un membre de la Commission européenne, Olivier Tell, que je vais donner la parole pour introduire nos débats.

### M. Olivier TELL

---

Monsieur le Président de France-Amériques, Monsieur le Président de PRESAJE, au nom de la Commission européenne, je vous remercie pour votre initiative. Il est précieux pour nous qu'un *think tank* aussi réputé que PRESAJE s'intéresse à la construction européenne en matière pénale. La qualité et la diversité des intervenants comme de l'audience démontrent l'importance de ce sujet.

Dix-huit ans après l'appel de Genève, quinze ans après le sommet de Tampere qui a instauré le principe de reconnaissance mutuelle en matière pénale et civile, cinq ans après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne qui a "communautarisé" la matière pénale et vu l'adoption du programme de Stockholm sur l'espace de justice et de sécurité, à l'aube de l'intronisation d'une nouvelle Commission européenne et d'un nouveau Parlement européen, quel est le bilan et quelles sont les perspectives de la coopération judiciaire pénale en Europe ?

#### ***Des avancées considérables***

Depuis la fin des années quatre-vingt-dix, de nombreux instruments ont été mis en œuvre. La liste de l'acquis publiée par la Commission en mai 2014 recense 123 actes adoptés dès avant le Traité de Lisbonne en matière de police et de justice, parmi lesquels des outils de coopération judiciaire emblématiques, tels que le mandat d'arrêt européen ou Eurojust. Le Traité de Lisbonne a également apporté des changements institutionnels dans le champ pénal, avec toutefois des traits atypiques par rapport à la méthode communautaire traditionnelle. La souveraineté des États y reste toujours prégnante, par exemple à travers la possibilité de recours au « *frein d'urgence* », ce qui limite la volonté unificatrice.

Depuis le Traité de Lisbonne, le processus de création législative s'est accéléré, avec l'adoption de directives "lisbonnaisant" les actes adoptés sous le régime de l'ancien Troisième pilier de l'Union européenne, c'est-à-dire transformant ces actes en directives. C'est ce processus qui a abouti, par exemple, à la directive de 2012 sur les droits des victimes. Ce mouvement législatif a également défriché de nouveaux champs et permis d'adopter des directives d'harmonisation concernant des crimes tels que la traite des êtres humains, l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants ou la cybercriminalité. Il a surtout permis de renforcer les droits procéduraux, le texte le plus emblématique à cet égard étant la directive de 2013 sur l'accès à l'avocat. La coopération judiciaire n'est pas en reste. En 2014 a été adoptée une très importante directive sur la décision d'enquête pénale européenne, qui remplacera la convention de 2000 sur l'entraide judiciaire pénale.

Les nouveaux instruments bénéficieront du principe de primauté d'applicabilité du droit de l'Union et seront ainsi directement au service de l'ensemble des citoyens et des professionnels. Ils contribueront à donner un caractère plus effectif au droit de l'Union, et en particulier à la Charte des droits fondamentaux et à la Convention européenne des droits de l'Homme. J'invite les praticiens à se les approprier et à alimenter le dialogue "de juge à juge" avec la Cour de justice des communautés européennes, qui est compétente pour interpréter ces textes.

### ***L'agenda de la Commission européenne***

Si l'on se reporte vingt ans en arrière, au moment de l'appel de Genève, ces avancées paraissent tout à fait extraordinaires. Elles restent toutefois insuffisantes. L'Union doit continuer à travailler pour renforcer l'efficacité de la lutte contre la criminalité, la protection des citoyens et notamment des victimes, et enfin la coopération judiciaire.

Dans sa communication du 11 mars 2014 sur l'agenda européen en matière de justice à l'horizon 2020, la Commission expose sa vision sur l'avenir de la politique européenne. Elle identifie trois grands défis pour renforcer l'espace de justice européen : améliorer la confiance mutuelle, faciliter la mobilité des citoyens et soutenir la croissance économique. Pour y répondre, elle propose de combiner différentes méthodes : consolider ce qui a été accompli, codifier la législation et les pratiques de l'Union européenne en vigueur, compléter éventuellement le cadre existant avec de nouvelles initiatives.

La consolidation des acquis vise à s'assurer de la transposition des instruments d'avant Lisbonne. Parmi les actes concernant la reconnaissance mutuelle adoptés sous le régime de l'ancien Troisième pilier, seul le mandat d'arrêt européen a été transposé par tous les États membres. À l'expiration de la période transitoire de cinq ans prévue par le Traité de Lisbonne, la Commission s'emploiera à obtenir la transposition des autres instruments de reconnaissance mutuelle, comme le transfèrement des prisonniers, les amendes pécuniaires, ou encore les mesures de probation et de surveillance.

La consolidation signifie également la mise en œuvre de ces instruments sur le terrain, car le droit promulgué mais non appliqué est un droit mort. Les autorités judiciaires doivent s'approprier les instruments de coopération judiciaire pénale, ce qui représente un défi considérable pour les États Membres, pour Eurojust et pour le Réseau judiciaire européen. Des moyens très substantiels devront être déployés et les feuilles de route des organismes de formation, tels que le Réseau européen de formation judiciaire, les centres de formation judiciaire nationaux, les barreaux ou, en France, l'École nationale de la magistrature, seront extrêmement chargées. L'e-Justice européenne sera étendue à la justice pénale, ce qui permettra de rendre accessibles en ligne, dans toutes les langues et dans un cadre interactif, tous les textes pénaux applicables, les formulaires, les déclarations, etc.

Il faut également envisager de compléter l'existant, en particulier en matière de droits procéduraux. Trois propositions de directives concernant les droits des enfants soupçonnés ou accusés, l'aide juridictionnelle et la présomption d'innocence ont été présentées par la Commission en novembre 2013 et sont en cours de discussion. Nous devons également chercher à assurer un meilleur respect des droits fondamentaux pour les personnes privées de liberté, par exemple en réduisant le recours excessif à la détention provisoire. Enfin, les victimes devraient se voir offrir un meilleur régime indemnitaire, même si nous ne pouvons ignorer les pressions auxquelles sont actuellement soumis les budgets nationaux.

### ***L'outil pénal au service de l'économie***

Le fait qu'une coopération judiciaire modernisée et des réponses pénales protectrices des droits ont un coût pour les finances publiques nous donne une raison de plus de mettre l'outil pénal au service de l'agenda économique.

L'Europe vient d'adopter deux directives, l'une visant à protéger l'euro et les autres monnaies contre la contrefaçon, l'autre définissant les sanctions pénales applicables aux opérations d'initiés et de manipulation des marchés.

L'instauration d'un Parquet européen, prévue pour 2016, et l'adoption de la directive sur la protection des intérêts financiers de l'Union permettront de protéger efficacement et effectivement le budget européen.

Enfin, il faut souhaiter que soit rapidement adopté le paquet législatif relatif à la lutte contre le blanchiment et qu'un nouvel élan soit donné à la reconnaissance mutuelle de tous les ordres de confiscation des avoirs criminels de nature pénale ou civile. La réinjection de ces avoirs dans l'économie légale permettra de lutter plus efficacement contre la criminalité, tout en rééquilibrant les budgets publics et en favorisant la protection et le remboursement des victimes.

### ***Défendre les valeurs européennes***

Le droit de l'Union est une source de confiance renforcée entre les professionnels et pour les citoyens. À l'heure où l'Europe est menacée par des organisations terroristes, nous devons défendre, dans la légalité, les valeurs irréductibles que sont la démocratie, l'Etat de droit, la liberté, le pluralisme, la diversité, le progrès.

Nous devons le faire avec force et conviction, en plaçant notre confiance dans des institutions judiciaires impartiales et indépendantes, à même de garantir, dans le cadre d'un procès équitable, que force reste à la loi.

Ce colloque, accueilli chaleureusement par France-Amériques, doit nous rappeler aussi que l'enjeu de la coopération dépasse les frontières de l'Union européenne. Grâce à la diversité des parcours des intervenants, je ne doute pas qu'il contribuera à alimenter positivement le mouvement actuel, qui doit nous porter vers « *une Europe plus juste, plus sûre et plus protectrice* », selon les termes employés par la nouvelle commissaire Věra Jourová.

## **1ère table ronde**

### **ÉTAT DES LIEUX POST-LISBONNE**

**M. Thomas CASSUTO** : L'Italie préside le Conseil européen pour les six mois qui courent jusqu'au 31 décembre 2014. Lorenzo Salazar, vous qui participez à la négociation des instruments évoqués par Olivier Tell, croyez-vous que l'Europe puisse parvenir à un rapprochement des législations ?

### **M. Lorenzo SALAZAR**

#### ***Lisbonne et le rapprochement des législations***

---

Le Traité de Lisbonne a entraîné des modifications substantielles en matière de droit pénal. Pour autant, la suppression du Troisième pilier a-t-elle véritablement correspondu à un nouvel élan vers le rapprochement des législations ? Les États membres ont-ils manifesté la volonté de se servir des nouveaux instruments mis à leur disposition ? Je n'en suis pas sûr. On observe plutôt une réticence de leur part à faire usage des pouvoirs accrus qui leur ont été confiés.

#### ***Un bilan mitigé***

En matière de reconnaissance mutuelle, le bilan des acquis depuis Tampere est plutôt satisfaisant. Les mandats d'arrêt européens sont utilisés par tous les États membres. Dès que la décision d'enquête européenne sera mise en œuvre, elle constituera un autre outil très intéressant.

Le bilan du rapprochement des législations et surtout de l'harmonisation des procédures est beaucoup plus mitigé. Certains instruments de rapprochement du droit pénal des États membres ont été transformés en directives. Cela concerne des infractions telles que le trafic d'êtres humains, la pédopornographie, la cybercriminalité, mais également les droits des victimes. Il faut aussi saluer les progrès accomplis pour les droits des personnes impliquées dans les procédures pénales. Grâce à la feuille de route adoptée en 2009, plusieurs instruments contribuent désormais aux garanties de procédure, domaine très négligé avant

l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. Jamais auparavant les États membres n'avaient réussi à s'entendre sur cette question.

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet dernier, la présidence italienne s'est mobilisée pour faire progresser les travaux sur les directives en matière d'aide judiciaire et de présomption d'innocence. Nous avons également lancé une procédure de coopération pour faire avancer la directive sur les droits des enfants impliqués dans des procédures pénales, et nous espérons que des résultats pourront être obtenus avant la fin de notre présidence.

### ***La frilosité des États membres***

En revanche, je me permets d'exprimer des doutes quant à l'abolition effective des « Piliers » suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. Le titre V du traité, et notamment les dispositions en matière de droit pénal et de coopération policière, admettent encore des particularités nationales. Olivier Tell a rappelé la notion de « *frein d'urgence* ». Il existe également des dispositions permettant l'adoption de normes minimales dans le secteur de l'harmonisation du droit pénal et de la procédure pénale. Le rapprochement ne doit pas constituer un but en soi, mais certaines expériences récentes, en particulier les négociations concernant la directive sur la protection des intérêts financiers de l'Union, ont révélé à quel point les États membres avaient du mal à progresser dans ce domaine. Alors que la Commission avait proposé, dans l'article 325 du traité, une base juridique très large d'harmonisation, celle qui a été retenue n'impose que l'adoption de normes minimales, ce qui lie les mains du législateur de l'Union. Au total, les négociations n'ont pas permis de véritables progrès par rapport aux acquis de la Convention sur la protection des intérêts financiers de 1995. Il s'en est même fallu de peu qu'elles n'aboutissent à une régression par rapport à cette convention, qui date de près de vingt ans.

Autre exemple : nous attendons depuis deux ans déjà que la Commission établisse un rapport sur la mise en œuvre de la directive sur le crime organisé, ce que l'on peut interpréter comme la volonté de ne pas constater le manque total d'harmonisation entre les États du sud et les États du nord de l'Europe en la matière.

### ***Le « non-programme » du Conseil européen***

J'en viens maintenant au programme d'action présenté lors des conclusions du Conseil européen du mois de juin dernier. Pour moi, il s'agit plutôt d'un « non-programme ». L'extrême brièveté du texte traduit la volonté de ne pas délivrer de message clair. Le Conseil a pratiquement abdiqué le rôle que lui confiait l'article 68 du Traité de l'Union européenne, à savoir « *définir les orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice* ». Les seules orientations émergeant clairement des conclusions de juin sont l'attention portée à une transposition cohérente, la mise en œuvre effective des instruments juridiques et leur consolidation.

Le contraste est frappant par rapport aux conclusions du Conseil européen qui s'était réuni à Tampere, en octobre 1999. Le programme de ce Conseil était à la fois riche et clair, avec notamment le principe de reconnaissance mutuelle, la création d'Eurojust et le mandat d'arrêt européen à l'affiche.

Le texte de juin dernier laisse les mains libres à la Commission, qui va pouvoir légiférer sans être liée par des lignes directrices claires. À titre tout à fait personnel, je m'en félicite, car elle est la gardienne du Traité de Lisbonne et j'espère que la nouvelle commissaire chargée de la politique en matière pénale sera à la hauteur de cette situation.

### ***Bientôt des procédures d'infraction***

Par ailleurs, à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2014, la Commission pourra lancer des procédures d'infraction contre les États membres qui n'auront pas mis en œuvre les instruments créés avant le Traité de Lisbonne. Ces mesures vont sans doute contribuer à faire converger les droits nationaux. Pour cela, encore faut-il que soit posé le constat du manque de mise en œuvre et d'harmonisation, par exemple en matière de crime organisé.

### ***Le Parquet européen verra-t-il le jour ?***

On retrouve au niveau des gouvernements la même attitude qu'au sein du Conseil européen. Les débats du Conseil des ministres de la justice qui s'est réuni récemment à Luxembourg n'ont pas été très convaincants, notamment en ce qui concerne la volonté effective de mener à bien les négociations sur le Parquet européen.

Tout cela me laisse assez perplexe sur l'avenir de la coopération judiciaire et je vous prie de me pardonner de ne pas vous délivrer un message plus optimiste.

**M. Thomas CASSUTO** : Merci, Lorenzo Salazar, pour cet exposé tout en ombres et en lumière. Vincent Asselineau, peut-on néanmoins considérer que les droits des citoyens ont progressé ?

## **Vincent ASSELINEAU**

### ***Lisbonne et le renforcement des droits des citoyens***

---

Pour ma part, je serai un peu plus optimiste que les deux orateurs qui m'ont précédé, même si je comprends leurs préoccupations au sujet du manque de clarté que l'on peut parfois reprocher à nos gouvernements.

En tout état de cause, en matière de protection des citoyens, je considère que le Traité de Lisbonne a permis d'énormes avancées qu'il convient d'évoquer.

#### ***De l'arrêt Stork au Traité de Nice***

Nous avons trop longtemps vécu dans une ère que je qualifierai volontiers de préhistorique et dans laquelle les droits des citoyens étaient à peu près ignorés.

On peut se référer à l'un des grands arrêts de 1959 de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), l'arrêt Stork, par lequel la Cour, alors qu'elle se disait compétente pour appliquer et interpréter le droit de la Communauté, en aucun cas ne se prononçait sur le droit interne des États membres.

La protection des droits fondamentaux a progressivement été prise en compte suivant deux approches.

La première s'attachait à faire référence à des textes non européens, qu'il s'agisse de textes constitutionnels ou de traités.

La seconde consistait à ce que l'Union européenne adopte elle-même des textes sur cette question.

L'Acte unique européen de 1986 faisait référence explicitement aux libertés fondamentales et à la démocratie. Le Traité de Maastricht de 1992 codifiait la jurisprudence de la CJCE en indiquant que l'Union devait respecter les droits fondamentaux en tant que principes généraux du droit communautaire, ce qui constituait une avancée majeure. Le Traité d'Amsterdam de 1997 faisait référence aux principes de la liberté, de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'Etat de droit.

Le Traité de Nice de 2001, souvent considéré comme un échec, a été un succès à mes yeux, car il a entériné la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Pour la première fois, il codifiait ces droits fondamentaux en reprenant les droits déjà énoncés par l'Union et par ses institutions, c'est-à-dire la jurisprudence existante, mais également en adoptant de nouveaux droits en matière économique et sociale.

Il faut préciser que déjà ces derniers allaient au-delà de ceux prévus par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CESDH), communément appelée Convention européenne des droits de l'Homme. La seule limite du Traité de Nice était qu'il ne donnait pas à la Charte des droits fondamentaux de force contraignante.

#### ***Le Traité de Lisbonne***

C'est désormais chose faite grâce au Traité de Lisbonne, dont l'article 6 reconnaît à la Charte des droits fondamentaux la même valeur juridique qu'aux Traités.

Cette charte fait maintenant partie du droit primaire de l'Union européenne et s'impose à l'ensemble des États membres.

À cela s'ajoute le fait que selon l'article 52-2 de la Charte, « *Les droits reconnus par la présente Charte qui trouvent leur fondement dans les traités communautaires ou dans le traité sur l'Union européenne s'exercent dans les conditions et limites définies par ceux-ci* », et, conformément à l'article 52-3, « *Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue* ».

En d'autres termes, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de valeur contraignante, reprend non seulement la jurisprudence de Strasbourg mais également toutes les dispositions de la Convention européenne des droits de l'Homme. Dès lors, on peut réellement parler d'une avancée colossale.

### ***Une interprétation large par la CJUE***

On pouvait craindre une interprétation restrictive de la Charte, dans la mesure où celle-ci précise qu'elle ne s'appliquait que « *lorsque les conflits mettent en œuvre le droit de l'Union* ».

Effectivement, en cas de conflit relevant du droit du travail, du droit de la famille ou encore du droit pénal, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, ex CJCE) ne risquait-elle pas de renvoyer au droit interne de chaque État membre ?

C'était sans compter sur le courage et l'allant des magistrats de la CJUE qui, en 2013, ont pris des arrêts de Grande Chambre considérant que relevaient de sa compétence des sujets tels que les délais de préavis en matière de licenciement, ou encore l'application du principe *non bis in idem*, notamment dans une affaire fiscale bien connue, dans laquelle une personne était poursuivie pénalement et encourait également des sanctions fiscales, l'affaire Melloni.

En outre, par le passé, les citoyens devaient nécessairement attendre d'avoir épuisé toutes les voies de recours avant de s'adresser à la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) de Strasbourg, dont les procédures dites "d'urgence" ne méritaient pas vraiment cette qualification.

Désormais, la CJUE est compétente à la fois sur le terrain de la CEDH et sur son propre terrain, à savoir le droit européen et les directives européennes.

Un citoyen, une entreprise, vous et moi, pouvons maintenant aller devant la CJUE pour des sujets pour lesquels nous devons nous adresser à la CEDH, avec des délais beaucoup plus courts et avec la possibilité de poser en cours de procédure des questions préjudicielles à nos juridictions nationales. La jurisprudence de la CJUE est à cet égard très prometteuse.

### ***Le procureur européen et le Parquet européen***

Une autre raison d'être optimiste est que le Parlement européen, dans son écrasante majorité et malgré les eurosceptiques, poursuit la construction européenne. Il vient de créer deux nouvelles institutions judiciaires : le procureur européen et le Parquet européen.

S'agissant du premier, les textes fixent un standard de qualité pour la défense des accusés et des suspects. Ils précisent que le procureur devra se préoccuper de la protection des libertés fondamentales et des droits fondamentaux des citoyens européens. Ceci va permettre à certains pays de l'Union de rehausser leurs normes, notamment sur les voies de recours internes, sur l'aide juridictionnelle ou encore sur le droit à l'interprétation et à la traduction.

Concernant le second, le Traité de Lisbonne prévoit la création d'un Parquet européen à partir d'Eurojust, l'agence européenne au cœur de la coopération judiciaire, qui a réalisé un travail remarquable en matière de coordination des actions pénales, mais qui doit maintenant évoluer pour prendre une dimension plus contradictoire. À l'heure actuelle, Eurojust rend ses décisions en matière de compétence ou sur d'autres sujets sans inviter les victimes ou les suspects à donner leur point de vue. Or, il n'y aura pas de confiance mutuelle entre les États membres s'il n'y a pas de dialogue, de transparence et de voies de recours.

### ***La décision d'enquête européenne***

Enfin je voudrais évoquer le dernier instrument opérationnel en date, à savoir la décision d'enquête européenne en matière pénale, qui va remplacer les différents dispositifs existants.

Il s'agit d'une sorte de commission rogatoire qui permettra de mener une enquête entre Naples et Bruxelles de la même façon qu'entre Marseille et Toulon. Elle comporte un certain nombre de mesures coercitives sur lesquelles les amoureux du contradictoire, des recours et de la démocratie seront naturellement très vigilants.

**M. Thomas CASSUTO** : Nous prenons acte du soutien de Vincent Asselineau au principe d'un procureur européen, ce qui me paraît constituer un message important, même si ce soutien est conditionnel.

Dans ces temps où la fraude financière produit d'énormes bénéfices, le juge Michael Hopmeier va maintenant nous rappeler les enjeux de la coopération judiciaire.

## **M. Michael HOPMEIER**

### ***Financial fraud, a remaining challenge for judicial cooperation***

---

Whenever I give a talk in Europe I always wonder first of all whether the flags of the United Kingdom are going to change. They nearly changed two weeks ago with the Scottish Referendum, and you have also probably heard about recent events in England which might question the United Kingdom's continued membership of the EU.

In my capacity as a Judge sitting on criminal cases in the Crown Court, I deal mainly with economic crime cases and I also teach judges in England about asset recovery and confiscation. I shall talk about these subjects and how effective co-operation is still lacking.

Let me give you an example: a French prosecutor is convinced that an organised criminal in France has deposited his illicit money in London. The organised criminal has escaped France, or cannot be found, or has not been convicted. First of all, the prosecutor wants the money in London to be detected, and, secondly, to be frozen or restrained. How can he do this? What provisions can he use to do so? And how quickly can it be done? These are the real challenges and therein lies the problem.

I shall identify some of the problems and challenges we are facing and determine how these challenges are being dealt with in Europe.

In the UK, fraud loss - for both public and private fraud - was estimated in 2012 to be about £73 billion. Organised crime is said to be thriving in the UK and Europe. The costs are not purely economic; they are also social. One must not forget the effects on ordinary people of corruption, economic crime, fraud, cyber crime and so on.

Let me give you some more frightening figures. The EU has estimated that the amount of fraud loss to the EU's financial interests is some 500 million Euros; a UK report from the House of Lords considered it might be closer to 5 billion. It has been estimated that 20 billion to 40 billion is stolen annually from developing countries. Some figures were published in a very recent survey by Price Waterhouse Coopers, the well-known Accountants, who looked into the threat to business of economic fraud. Fifty-three percent of company CEOs are concerned about bribery and corruption. These are staggering figures.

The situation in the UK is similar to that in Europe. In the UK, the Prosecution authorities have neither sufficient money nor sufficient resources necessary to fully fight this type of crime: organised criminals have the money, but the police and the judiciary do not. In a report on the BBC on the 7 October 2014 the senior police officer responsible for tackling fraud crime in England and Wales warned that there are not enough fully trained fraud investigators. The number of recorded fraud cases has risen by two-fifths over the last three years, mostly due to an increase in computer-related fraud. Nonetheless, it is noted that last week in London a banker pleaded guilty in a case related to the Libor scandal and was convicted. This is the first such case, but may well not be the last in this particular saga.

VAT fraud exists as well, of course, in the UK and Europe. A number of agencies have been established to deal with this. It took until this year, 2014 (3.2.14), for a very detailed Anti-Corruption Report to be prepared by the Commission. The European Public Prosecutor's Office also aims to create a system to prosecute offences affecting EU financial interests (PIF offences). The UK is not in favour of the latter.

I would like to discuss confiscation and the challenges it presents. I deal regularly with fraud cases, and, from my experience, it is clear that organised criminals and fraudsters are not seemingly particularly afraid of going to prison. Prison sentences in the UK are longer than in most other countries in Europe, but they are still not considered by some to be very long. In the UK, if a Defendant is convicted of fraud, he may well be sent to a so-called 'open prison'; This can be quite a pleasant place by the seaside. In America, fraudsters are given longer sentences. Mr. Madoff received a sentence of 150 years in prison, which, at the age of about 60, would be difficult to complete.

What it seems concerns fraudsters and organised criminals most, is the possibility of losing their properties and their money. This fear may be one thing which will eventually stop them committing crime. Europe is also concerned by a significant terrorist threat which is not far from European shores. Seizing the funds which finance terrorism will be likely to contribute to halting terrorism.

The European Directive on freezing assets is very important. The UK has been somewhat ambivalent towards adopting such European directives, but on mutual recognition it would appear that the UK will adopt this directive by December 1<sup>st</sup>. Let us take an example: a French judge makes an order in France. He wants a property restrained or confiscated. How quickly will this be recognised in the UK (if the property is in the UK)? And how quickly will it be enforced? Delays in enforcement, effectively in order to protect the property, are very important as property can be easily sold in 24 hours or less. Once the property is sold, the money

can be transferred to an off-shore account which is difficult to trace. Once the transfer is complete, the money - the proceeds of crime - has effectively vanished, and may never be traced. We have a great deal of experience in confiscation domestically because London has been a haven for money sought to be hidden or laundered by different people for some time. Thus many discredited high ranking persons people have sought to purchase expensive properties in London over many years with their ill-gotten gains.

What I have just been talking about is criminal confiscation, but one of the main challenges at the moment relates to civil asset recovery which I want to mention very briefly. After the conviction of a crime, there are very strong and effective powers to seize and confiscate assets, and in the UK we can restrain property both in the UK and abroad once a criminal investigation has been launched. According to UK law, one does not have to wait for a conviction in order to restrain assets: the Prosecution has to prove that there is 'reasonable cause' to believe that the person has benefitted from criminal conduct. The wording will soon be likely to change to 'reasonable suspicion', a lesser threshold. Therefore, the UK will be able to restrain assets very quickly. Foreign jurisdictions can apply to the authorities in London in order to restrain assets in England and Wales. In one particular case, the Iranian government wanted assets in London restrained and the court did make a restraint order. There were a number of arguments raised regarding human rights, trials, and so forth, but the court stood firm, and declared that it was restraining - not confiscating - but preserving assets. See Fouad Al Zayat and others 2008.

Between 2012 and 2013, judges found that criminals in their cases had benefitted by £1.4 billion, but that the amount of money actually recovered in 2012 was only £84 million. A major reason for this is that the assets of the defendants were often abroad and could not be found and/or in certain cases there was no effective international co-operation. There are countries where it is very difficult to get information and co-operation is fraught with obstacles.

Civil asset recovery exists in the UK and in other countries in Europe. I believe that Bulgaria, Ireland, Italy, Romania, Slovakia and Slovenia have forms of civil asset recovery which are non conviction-based. Civil asset recovery exists because it is not always possible to start criminal proceedings due to the fact, for example, that the criminal may be abroad, hidden, dead, or it may be impossible to identify him. Thus it is not always possible to commence criminal proceedings where, for example, the criminal offender has kept himself distant from the crime he is controlling or is outside the UK. Also, there are occasions where a criminal dies leaving recoverable assets or simply transfers them to a third party. In such situations, where the Crown Prosecution Service has decided it is not in the public interest to prosecute, the use of civil recovery to recover the proceeds of unlawful conduct will be considered. In these situations in the UK, the State can bring a civil asset recovery claim in the High Court. It is a claim *in rem* against the property. Imagine that a French gangster has a house in London. The house is identified and the court may confirm that this house was bought with the proceeds of crime so that a Recovery Order is made. It is a civil action where the civil standard of proof (ie proof on the balance of probabilities applies) in the (Civil) High Court.

There are various co-operation enforcement agreements and in England and a foreign country can make requests for mutual assistance which go through the UK Crime Co-operation Department. The European Investigation Order Directive will be very important as far as obtaining evidence is concerned, and the UK has chosen to be part of this.

As far as civil asset recovery is concerned, UNODC, STaR and others have produced the Asset Recovery Handbook. It states 'although an increasing number of jurisdictions are adopting legislation that permits confiscation without a conviction, and this is encouraged in multi-lateral treaties ....., non conviction-based confiscation remains quite challenging for a number of reasons.' This seems strange because the UN Convention against Corruption provides in Article 54 'that all parties take necessary measures to allow confiscation of property without a criminal conviction'. And yet, not all countries in the EU provide for civil asset recovery. Although the 2014 Directive and indeed the 2006 Directive discuss co-operation, the 2006 Directive definition mentions a 'court competent in criminal matters', and so there is great debate. Some countries have argued that it covers civil asset recovery but many countries consider that it does not.

Regarding then mutual recognition, civil asset recovery orders may thus not be presently recognised. This is a challenge because I think that in many instances in the future, civil asset recovery will be increasingly common for the reasons which I have mentioned and not least for the fact that there is not enough money to bring criminal trials leading to convictions. Fraud cases can cost millions of Euros to bring to Court, and nowadays few countries can afford this. The Serious Crime Fraud Office in the UK must choose which cases it takes as it cannot take every case which it might wish to investigate, because of the cost. The Consultative Forum of Prosecutors General in The Hague in December 2012 agreed that judicial co-operation is particularly difficult with regard to non-confiscation, and it re-iterated the need for further harmonisation of freezing assets and the establishment of confiscation regimes. Of course, the problem associated with different national jurisdictions and national legal systems remains. For example, in the UK we operate according to a Common Law system; in France, it is a Civil Law and a Codified system. In the end, this is a global problem which needs to be addressed.

The issues are often practical ones. Let me take the example of a case which happens to come from Kingston Crown Court where I sit. I did not deal with that case. The Dutch authorities were seeking the assistance of the UK in executing a search warrant in relation to a fraud/tax case. It took a very long time for the issue as to the production of seized material to be resolved, because the defendant repeatedly appealed, but by the time the appeal had finished and the court agreed to make the Order sought, the case in Holland had been tried. The judges concluded that it is therefore important that any request by a foreign state is dealt with expeditiously. This is especially true when the requesting state is a member of the EU- See *Cornelius Van Der Pijl V (1) Secretary of State for the Home Department (2) Kingston Crown Court*[2014] EWHC 281 (Admin). An additional challenge therefore is time and the necessity to deal with matters quickly

Let me end by means of an anecdote. In the UK, we operate a jury system for serious criminal cases. If the jury has not reached a verdict on the day of the case, the members are allowed to go home at night and come back the next morning. In previous times however, if a verdict had not been reached, there are instances reported where jury was locked in a room, and the members could only come out when they had reached an agreement. In 1670 it is reported that in the trial of William Penn the Judge said to the Jury, apparently seeking to influence the verdict :

*“ Gentlemen, you shall not be dismissed until you bring in a verdict with the court will accept. You shall be locked up, without meat, drink, fire and tobacco. You shall not think thus to abuse the court. We will have a verdict by the help of God or you shall starve for it.”*

In 1895 in New South Wales, it is reported that in the case of *R V Dean* a Judge told a jury on a Saturday that they would be locked up until Monday if they had not reached a verdict.-they apparently returned with a verdict 7 minutes later.

It makes me think that in the situation today, with so much debate between countries and lack or perceived lack of clarity in the directives and rules, but where we still share the same end goal, namely that we all want to see an effective result which is fair, with proper orders and judgments enforced quickly with proper reciprocal recognition and enforcement of orders in the EU, recognising of course that there must also be proper safeguards for those affected by orders- that perhaps the answer is to put all the EU Ministers in one room, lock them in, and tell them that they cannot come out until they have reached an agreement! On second thoughts, this is probably not a very practical or fair solution, but it might merit some consideration.

Merci pour votre attention.

## DÉBAT

### ***Reconnaissance mutuelle des confiscations et saisies***

**M. Thomas CASSUTO :** Lorenzo Salazar, vous venez d'organiser à Syracuse une remarquable conférence sur la question de la reconnaissance mutuelle en matière de saisies et de confiscations. Au-delà des outils parfois très intéressants et performants qui ont été mis en œuvre, que pensez-vous de la capacité réelle des Européens à travailler ensemble ?

**M. Lorenzo SALAZAR :** La présidence italienne a souhaité promouvoir l'idée que toutes les décisions en matière de saisies et de confiscations, qu'elles soient de nature pénale, civile ou administrative, devraient faire l'objet d'une reconnaissance mutuelle, à la seule condition que ces décisions aient été prononcées par un juge et que les droits fondamentaux soient respectés. Lors du sommet de Tampere, nos chefs de gouvernement avaient affirmé très clairement la volonté que les décisions judiciaires fassent l'objet d'une reconnaissance mutuelle, et ils n'avaient pas distingué entre le domaine civil, pénal ou administratif. Nous espérons maintenant que la Commission va prendre des initiatives pour que ce principe puisse devenir réalité.

**M. Michael HOPMEIER :** Il est fondamental que le droit des citoyens soit protégé. On a trop souvent vu des biens confisqués pour des motifs politiques, par exemple dans les anciens pays communistes. Cela dit, je me demande si nous ne sommes pas arrivés à un point où, compte tenu du volume des transferts dont il s'agit, les décisions de confiscations devraient être prises par un tribunal européen.

**Mme Marie-Alix MICHEL-DENAIN :** Une réflexion est-elle menée sur le sort des biens confisqués à l'issue d'une condamnation ou de la reconnaissance d'une responsabilité ? Le fait de partager les biens saisis ou au contraire de les laisser à l'État qui octroie les saisies, ne serait-il pas de nature à faciliter la reconnaissance mutuelle de ces dernières ?

**M. Michael HOPMEIER :** En Grande-Bretagne, lors des confiscations criminelles, les juges peuvent ordonner que l'argent soit versé aux victimes. Dans d'autres pays du Commonwealth, les lois prévoient que l'argent aille à des organisations caritatives. S'il s'agit, par exemple, d'argent issu du trafic de drogue, les juges peuvent décider qu'il soit versé à des associations venant en aide aux toxicomanes. Il est très important que les criminels sachent que, s'ils se font prendre, ils perdront tous leurs biens. Mais il faut également que le public et les citoyens constatent que l'argent saisi dans les organisations criminelles est orienté vers un usage réel et bénéfique, plutôt que ce soit l'État qui s'en empare et éventuellement le dilapide... D'où l'idée de créer une organisation européenne chargée de contrôler les biens saisis et de les redistribuer aux victimes de fraudes et de corruption, ou à des ONG. Le principal problème reste cependant la difficulté à collecter cet argent.

**M. Lorenzo SALAZAR :** En Italie, une bonne partie des biens confisqués à la mafia est versée à des associations caritatives. Le vrai problème est celui des saisies transfrontalières, car il est très difficile de faire sortir l'argent d'un État membre. La France peut donner son accord pour saisir des biens appartenant à des mafieux, par exemple une villa située sur la Côte d'Azur. Mais de là à accepter que le montant correspondant soit versé à l'Italie... Si ces confiscations transfrontalières étaient confiées à un fonds européen chargé d'en définir l'usage, cela susciterait probablement moins de réticences.

**M. Thomas CASSUTO :** Une des décisions-cadres de 2007 a instauré les offices de recouvrement des avoirs criminels. En France, la transposition de cet instrument s'est traduite par la création de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) qui, en deux ans, a géré plus d'un milliard d'euros d'avoirs criminels. Les agences de ce type se constituent en réseau, ce qui permet de renforcer la coopération.

### ***La libre circulation des preuves***

**Un intervenant :** Qu'en est-il de la circulation des preuves, en particulier dans les rapports d'expertise ?

**M. Olivier TELL :** La Commission a mené une étude sur la reconnaissance de l'admissibilité de la preuve et a conclu qu'aucun des textes existants (textes programmatiques, communication de la Commission, *Guidelines* du Conseil...) ne mentionne la possibilité de travailler sur ce sujet. Nous réfléchissons à la question mais la base juridique offerte par le Traité est assez limitée. Un nouvel instrument vient d'être adopté, la décision d'enquête pénale européenne, qui permet d'obtenir une preuve dans un autre État membre. Si nous constatons que certaines enquêtes n'aboutissent pas parce qu'elles se heurtent à des problèmes de non reconnaissance liés à des différences juridiques entre États membres (par exemple en matière d'écoutes téléphoniques), peut-être devons-nous élaborer des normes minimales pour certaines catégories de preuves.

**M. Thomas CASSUTO :** Cette question me donne l'occasion de présenter un livre qui vient de paraître avec le soutien de PRESAGE : *Expertise de justice : quel avenir en Europe ?* Il s'agit d'un ouvrage collectif, publié sous la direction de Patricia Grandjean, présidente du tribunal de grande instance de Quimper.

### ***L'émulation avec le Conseil de l'Europe***

**Un intervenant :** On critique souvent la Cour européenne des droits de l'Homme et sa lenteur, mais elle a l'avantage de mettre en lumière certains dysfonctionnements graves. Il y a quelques années, une jeune femme russe s'est rendue à Chypre avec un visa d'artiste. Elle s'est retrouvée dans une discothèque, s'est rendu compte qu'elle était victime d'un réseau de prostitution et s'est adressée à un commissariat. Les policiers, au lieu de la protéger, l'ont reconduite chez son proxénète supposé, ce qui l'a conduite à se suicider. Chypre et la Russie ont été condamnées par la CEDH pour absence d'enquête sérieuse lorsque le corps a été ramené.

**M. Lorenzo SALAZAR :** Vous avez raison de rappeler le rôle positif joué par le Conseil de l'Europe, qui a longtemps été un inspirateur pour l'Union européenne. Aujourd'hui, il se produit aussi le phénomène inverse : le Conseil de l'Europe s'inspire de certains instruments mis en place par l'Union européenne, et l'on ne peut que se réjouir du profit qu'ils en retirent mutuellement. L'un des atouts du Conseil de l'Europe est sa dimension géographique, plus vaste que celle de l'Union, ce qui peut permettre de lutter plus efficacement contre certaines formes de criminalité, notamment le crime organisé. Le Conseil de l'Europe vient, par exemple, de lancer une réflexion pour étendre le réseau de coopération judiciaire en matière pénale au-delà des 28 États membres de l'Union et mettre en place une coopération efficace entre ses 47 membres.

### ***La Charte des droits fondamentaux***

**M. Paul ARNAUD :** La Charte des droits fondamentaux, texte relativement court, constitue-t-elle une base suffisante pour offrir des protections intéressantes en matière pénale ?

**Me Vincent ASSELINEAU** : Ce texte codifie des droits auxquels l'Union européenne s'est déjà référée, que ce soit dans des décisions ou dans des traités, et il en ajoute quelques-uns, notamment des droits économiques et sociaux. Je suis convaincu que les droits permettant d'assurer une bonne protection en matière pénale sont cités dans cette charte, et que la jurisprudence de la CJUE nous le confirmera bientôt.

### **La lutte contre le terrorisme**

**Mme Françoise RUDEZKI**, *Fédération nationale des victimes d'attentats et d'accidents collectifs – SOS Catastrophes & Terrorisme* : Que pensez-vous de la lenteur de la mise en place d'une coopération judiciaire pénale contre le terrorisme en Europe ?

**M. Lorenzo SALAZAR** : Dans ce domaine, la police semble avoir avancé plus rapidement que la justice. La réponse judiciaire est également moins claire, notamment sur les questions relatives au recrutement des terroristes, à l'incrimination de leur endoctrinement et à leur entraînement. Ce sont des domaines très sensibles, aussi bien du point de vue normatif de l'incrimination que du point de vue des décisions judiciaires. En Italie par exemple, la condamnation d'une personne qui avait rejoint une organisation qualifiée par les uns d' « *organisation terroriste* » et par les autres d' « *organisation de patriotes* » a été très contestée. La présidence italienne organise dans quelques jours un débat sur la dimension judiciaire de la lutte contre le terrorisme, à partir d'un très intéressant rapport rédigé par Gilles de Kerchove, coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme.

### **Le Parquet européen**

**Un intervenant** : M. Olivier Tell a présenté le projet de Parquet européen comme une chose acquise, dont la mise en œuvre est prévue pour 2016. Mais le Royaume-Uni et l'Irlande ont fait part de leur volonté d'*opt out* sur cette décision et le Danemark n'entend pas exercer son *opt in*. Compte tenu de la spécificité des infractions en matière financière et de la facilité avec laquelle les fraudeurs tirent parti des différentes législations pour faire transiter les fonds, la création d'un Parquet sur un espace réduit ne risque-t-elle pas de compromettre l'efficacité de ce dernier ? Des dispositions sont-elles prévues pour faire reconnaître par le Royaume-Uni et l'Irlande les décisions prises par le Parquet européen qui pourraient avoir un effet sur leur territoire ?

**M. Lorenzo SALAZAR** : Je n'ai pas eu le temps, lors de ma première intervention, d'entrer dans les détails des négociations sur la directive concernant la protection des intérêts financiers de l'Union. Au lieu de choisir la base juridique large fournie par l'article 325 du Traité de l'Union, c'est le titre V qui a été retenu, ce qui a pour conséquence que le Danemark n'est pas concerné. Comme, de son côté, le Royaume-Uni a refusé d'être lié par cette directive et par celle concernant le *market abuse* et l'*insider trading*, on peut se poser des questions sur la portée harmonisatrice du droit de l'Union... Une partie de l'Union ne sera pas liée par la directive sur la protection des intérêts financiers qui, espérons-le, va être prochainement adoptée, et ne participera pas à la coopération renforcée qui se mettra en place. Vis-à-vis de ces pays, le Parquet européen devra-t-il agir comme s'il s'agissait d'États tiers ? C'est une des questions que nous allons devoir examiner, la semaine prochaine, à Bruxelles.

**M. Thomas CASSUTO** : Vincent Asselineau, vous qui êtes un fervent défenseur du Parquet européen, pensez-vous que ce parquet puisse fonctionner avec un nombre réduit d'États membres ?

**Me Vincent ASSELINEAU** : Le Parquet européen sera articulé avec les procureurs des pays dans lesquels le procureur européen sera compétent. Vis-à-vis du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark, la situation sera un peu moins simple, mais le principe de la confiance et de la reconnaissance mutuelles s'appliquera. On peut supposer que le procureur européen sera mis dans l'obligation, par les procureurs nationaux, de prendre des mesures qui devraient être considérées par nos amis britanniques, irlandais et danois comme non aberrantes et pouvant être appliquées sur leur territoire, qu'il s'agisse d'enquêtes ou encore de saisies. Mais c'est mon optimisme farouche qui s'exprime...

## 2ème table ronde

# QUELLES PERSPECTIVES POUR LA COOPÉRATION JUDICIAIRE ?

**M. Thomas CASSUTO** : Professeur Weyembergh, vous êtes une observatrice attentive et éclairée du droit pénal européen. Quels sont les enjeux de la transposition des instruments au regard de la coopération judiciaire ?

**Professeur Anne WEYEMBERGH**

*Les enjeux de la transposition du droit penal de l'Union européenne*

---

Pour aborder cette question, il est essentiel de distinguer les deux grandes étapes du développement du droit pénal de l'Union européenne, avant et après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1<sup>er</sup> décembre 2009.

### **Trois types d'instruments adoptés avant 2009**

De nombreux instruments ont été adoptés pendant la première période, principalement dans le cadre du Troisième pilier. On les classe traditionnellement en trois catégories.

La première regroupe des instruments cherchant à renforcer, simplifier, accélérer la coopération en matière judiciaire mais également policière. Il s'agit de toutes les décisions-cadres de reconnaissance mutuelle en matière pénale, à commencer par la plus connue, la décision-cadre du 13 juin 2002 sur le mandat d'arrêt européen. En matière policière, on peut citer la décision qui intègre le Traité de Prüm dans l'acquis de l'Union, qui vise à assouplir et à améliorer l'échange d'informations policières.

La deuxième catégorie regroupe les instruments cherchant à rapprocher les législations pénales, principalement les législations de droit pénal matériel, à travers la définition de certaines infractions et la détermination du niveau de sanction prévu pour les réprimer.

La troisième catégorie rassemble les décisions et instruments visant à mettre sur pied et renforcer des acteurs européens destinés à intervenir dans ce secteur. Il s'agit par exemple d'Europol, d'Eurojust, ou encore du Réseau judiciaire européen.

### **Les limites des décisions-cadres adoptées avant 2009**

Les décisions-cadres et les décisions adoptées avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne sont proches des directives de droit communautaire : elles sont contraignantes quant aux résultats à atteindre, mais laissent les États membres libres du choix des moyens pour y parvenir. Par son arrêt *Pupino* du 16 juin 2005, la Cour de justice a étendu aux décisions-cadres du Troisième pilier l'obligation d'interprétation conforme, c'est-à-dire l'obligation d'interpréter le droit national, et notamment les lois de transposition de manière conforme au droit européen. Cette disposition a conféré un pouvoir accru aux juges nationaux pour assurer l'effectivité du droit pénal européen.

En Italie par exemple, la loi de transposition du mandat d'arrêt européen s'est écartée à de multiples égards tant de la lettre de la décision-cadre de 2002 que de sa philosophie, en multipliant les motifs de refus d'exécution du mandat d'arrêt européen. Parmi ces motifs figurait, par exemple, le cas où « *le pays émettant le mandat d'arrêt européen ne connaissait pas de limitation légale ou constitutionnelle de la durée de la détention avant jugement* ». C'est le cas notamment en Belgique, où il n'existe pas de limitation légale de la durée de la détention, mais des mécanismes de contrôle régulier de cette durée conformes aux exigences de la Convention européenne des droits de l'Homme. L'Italie avait donc refusé d'exécuter des mandats d'arrêt européens émis par les autorités belges. Par son arrêt *Ramoci* du 30 janvier 2007, la Cour de cassation italienne est revenue sur cette jurisprudence et a fait application de l'obligation d'interprétation conforme pour imposer l'exécution d'un mandat d'arrêt européen émis par l'Allemagne, pays qui ne connaît pas non plus de limitation légale ou constitutionnelle de la durée de la détention provisoire. D'autres exemples de ce type peuvent être mentionnés, tels l'arrêt *Dabas* du 28 février 2007 de la *House of Lords*.

Si les décisions-cadres du Troisième pilier étaient relativement proches des directives de droit communautaire, elles étaient toutefois nettement moins efficaces parce que, en vertu de l'article 34 du Traité, elles étaient purement et simplement privées de tout effet direct et qu'elles n'offraient pas de possibilité de recours en manquement contre les États défaillants. La Commission européenne n'était donc pas à même de jouer pleinement son rôle de gardienne du droit européen. Et il s'avère que les

transpositions des instruments adoptés avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne étaient et sont toujours largement défectives.

Même la décision-cadre du 13 juin 2002 sur le mandat d'arrêt européen, présentée comme la *success story* du droit pénal de l'Union européenne dans la mesure où c'est la seule décision-cadre de reconnaissance mutuelle à avoir été transposée dans tous les États membres, a fait l'objet de transpositions défectives dans de nombreux États. À la suite des rapports d'évaluation rendus par la Commission, de nombreux États membres ont revu leur loi de transposition mais certaines de ces lois révisées elles-mêmes sont encore défectives. C'est le cas, par exemple, au Royaume-Uni.

Quant aux décisions-cadres relatives au transfèrement des condamnés, à la probation et aux peines de substitution, aux mesures de contrôle en tant qu'alternative à la détention provisoire ou encore à la prise en compte des condamnations antérieures, les rapports d'évaluation remis par la Commission montrent que de très nombreux États membres n'ont toujours pas transposé ces instruments. Et lorsque ces décisions-cadres ont été transposées, c'est souvent avec beaucoup de lacunes.

### ***Les changements apportés par le Traité de Lisbonne***

Le Traité de Lisbonne a permis de communautariser le droit pénal européen. Outre le passage à la codécision impliquant la prise de décision à la majorité qualifiée mais aussi le pouvoir de codécision attribué au PE, cette communautarisation permet désormais d'utiliser les instruments communautaires traditionnels pour développer le droit pénal européen. Autrement dit, les directives et règlements sont désormais à disposition, instruments qui sont beaucoup plus efficaces et effectifs que les anciennes décisions et décisions-cadres.

Les règlements sont directement applicables, sans qu'aucune transposition dans les droits internes ne soit nécessaire. Quant aux directives, elles peuvent se voir reconnaître un effet direct, vertical, ascendant, des individus vers les autorités publiques. Cela vaut en particulier pour les directives adoptées depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en matière de garanties procédurales pour les suspects, comme la directive sur le droit à la traduction et à l'interprétation, ou encore la directive sur les droits des victimes. Les avocats notamment ont un intérêt manifeste à bien connaître ces textes afin de pouvoir s'en prévaloir directement devant les juridictions internes.

Une autre conséquence de la communautarisation est que les compétences normales et complètes de la Cour de justice trouvent désormais à s'appliquer, y compris le recours en manquement. La Commission est désormais amenée à jouer pleinement son rôle de gardienne du droit de l'Union européenne en ce qui concerne les nouveaux instruments adoptés en matière pénale depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

Enfin, les grands principes du droit communautaire s'appliquent également, entre autres le principe de la primauté du droit européen sur les droits nationaux.

### ***Des transpositions des nouveaux instruments encore décevantes***

Dans ces conditions, on pourrait s'attendre à ce que la transposition des directives soit plus satisfaisante que par le passé. Tel n'est malheureusement pas le cas pour les premières directives qui ont été adoptées, notamment la directive sur la traite des êtres humains ou encore celle sur la traduction et l'interprétation. Tous les États ne les ont pas transposées et, lorsqu'elles l'ont été, c'est à nouveau avec beaucoup de défectivités.

### ***Les dispositions transitoires***

Le Protocole sur les dispositions transitoires, joint au Traité de Lisbonne, traite de la situation des instruments adoptés avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, comme la décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen. Il devrait permettre de donner un véritable deuxième souffle à ces anciens instruments car il prévoit que cinq ans après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, soit le 1<sup>er</sup> décembre 2014, ils seront, eux aussi, soumis aux pleins pouvoirs de la Commission européenne et de la Cour de justice de l'Union européenne.

En d'autres termes, la Commission aura le pouvoir, à partir de cette date, de lancer des procédures en manquement contre les États défectifs. Il est vraisemblable qu'elle ne pourra pas agir sur l'ensemble des textes issus des différents traités et qu'elle devra opérer une sélection parmi eux. On peut supposer qu'elle privilégiera notamment les textes portant sur la reconnaissance mutuelle, entre autres la décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen, les trois décisions-cadres sur le transfèrement des condamnés, la probation et les peines de substitution, les mesures de contrôle en tant qu'alternative à la détention provisoire, ainsi que les décisions-cadres sur le rapprochement des législations en matière d'infractions terroristes.

### ***Le rôle des législateurs et praticiens nationaux***

La transposition des instruments de droit pénal européen est l'un des défis à l'ordre du jour des États membres, à la fois pour les anciens et pour les nouveaux instruments. Lorenzo Salazar a souligné que les *Strategic guidelines* publiées par le Conseil européen en juin dernier ne sont guère ambitieuses sur le plan législatif. En revanche, elles insistent sur la nécessité de transposer les textes qui ont été adoptés et d'évaluer la qualité de leur transposition et leur impact.

La tâche du législateur national est donc fondamentale, mais ne saurait masquer l'importance tout aussi essentielle du travail des praticiens nationaux. Ce sont eux qui mettent en œuvre le droit pénal européen; ils doivent garder à l'esprit que l'obligation d'interprétation conforme leur permet de s'écarter d'une interprétation littérale des lois de transposition et de s'attacher au texte des instruments européens eux-mêmes, et surtout à leur philosophie.

À cet égard, je voudrais souligner l'importance cruciale du dialogue avec la Cour de justice. Il revient aux praticiens nationaux de lui poser des questions préjudicielles afin de lui offrir l'opportunité d'interpréter les instruments européens, et de leur donner véritablement vie.

**M. Thomas CASSUTO** : Merci, Professeur, pour cette contribution qui souligne la capacité et la légitimité des juges nationaux à dépasser la loi nationale. Nous vivons désormais dans l'espoir d'une transposition effective, sinon idéale, des instruments recensés par la Commission.

Parmi ces derniers, certains sont en cours de révision, notamment en matière de protection des données personnelles. Marie-Hélène Descamps, pouvez-vous nous indiquer où en est ce dossier ?

### **Mme Marie-Hélène DESCAMPS** ***La protection des données personnelles***

---

Chaque fois que nous nous connectons à internet, que nous utilisons les réseaux sociaux, que nous payons nos achats par carte de crédit, nous produisons des données personnelles, parfois sans nous en apercevoir, par exemple à travers les outils de géolocalisation de nos smartphones.

Ces données personnelles, dont le volume double chaque année au niveau mondial, constituent un peu l'or noir de nos sociétés modernes. Ces données sont susceptibles de fournir des indications très précises sur nos modes de vie, nos habitudes, nos relations sociales. Elles intéressent au plus haut point les entreprises, qui les exploitent pour développer leurs activités commerciales, mais également l'autorité publique, qui peut y trouver des renseignements lui permettant de démanteler des filières criminelles ou de prévenir des attentats terroristes. La protection des données personnelles est ainsi appelée à prendre une importance croissante dans tous les domaines.

### ***Le paquet législatif de 2012***

La Commission européenne a déposé en janvier 2012 un paquet législatif visant à établir une réforme globale de la protection de ces données en Europe. Ce paquet comprenait deux instruments, un projet de règlement et un projet de directive, faisant écho à la façon dont cette matière s'est structurée dans l'Union européenne.

Le projet de règlement doit remplacer une directive de 1995 qui établissait le standard de protection des données dans tous les secteurs couverts par la compétence de l'Union européenne. Le projet de directive vise à remplacer une décision-cadre de 2008 qui traitait de la protection des données dans le cadre des échanges d'information transfrontaliers entre autorités policières et judiciaires dans le cadre d'affaires pénales. Cette division en deux instruments distincts constitue en partie un héritage de la 'pilarisation', çàd la division en piliers des compétences de l'Union européenne qui prévalait avant le Traité de Lisbonne.

### ***La protection des données dans le domaine sécuritaire***

Cette distinction s'explique aussi par la construction décousue du droit à la protection des données en matière sécuritaire. Au départ, il n'existe pas de texte imposant un standard. On trouve quelques dispositions éparpillées dans les conventions d'entraide, par exemple l'affirmation du principe de finalité.

Des régimes spécifiques de protection des données ont par ailleurs été adoptés lorsque l'Union européenne s'est dotée de grandes bases de données comme le système d'information Schengen, ou dans le cadre d'Eurojust ou d'Europol.

Après les attentats du 11 septembre 2001, on a vu l'émergence de moyens de collecte de données plus intrusifs et systématiques : nos sociétés ont éprouvé le besoin de se protéger de la menace terroriste et l'un des moyens de le faire consistait à collecter des renseignements. Des accords ont alors été signés, comme les accords PNR (*Passenger Name Record*) sur les données passagers, les accords TFTP (*Terrorist Finance Tracking Program*), et une directive a été adoptée en 2006 sur la rétention des données.

Face à ces évolutions, le besoin d'un régime transversal de protection des données s'est fait sentir, et a conduit à l'adoption de la décision-cadre de 2008. Cet instrument a fait l'objet de plusieurs critiques : son champ se limitait aux échanges transfrontières, çàd aux données qui circulent entre Etats membres. Cette distinction a été perçue comme artificielle. En effet, comment garantir le respect des règles si celles-ci ne s'appliquent que dans des cas limités. Selon ses détracteurs, la décision-cadre s'inscrit dans une perspective essentiellement sécuritaire consistant à octroyer des dérogations à la plupart des principes de protection des données. Elle ne prévoyait pas d'autorité de contrôle ni de supervision. Elle venait s'ajouter aux autres régimes et n'avait pas vocation à exercer une prédominance par rapport aux instruments existants.

### ***Le projet de directive***

Le projet de directive qui est actuellement sur la table des négociations est appelé à remplacer la décision-cadre de 2008. La tâche est relativement complexe car il s'agit non seulement d'actualiser le droit existant mais aussi de répondre à certaines carences.

Ce projet témoigne de la volonté de la Commission européenne de s'aligner sur le projet de règlement avec peut-être, à terme, l'intention de fusionner les deux régimes.

Cette fois, le projet de directive apparaît clairement comme l'instrument destiné à poser le standard général : il prévoit l'obligation pour les États membres de renégocier les accords bilatéraux existants en vue de les rendre conformes au standard posé par la directive. Telle quelle, cette obligation aurait toutefois placé les États membres dans la position délicate de demandeur face à leurs partenaires dans les États tiers. L'obligation a dès lors été adoucie. 'Dans la mesure où les accords bilatéraux antérieurs sont incompatibles, les États membres doivent prendre les mesures pour les rendre compatibles'. Même atténué, cette formule démontre bien qu'on se trouve ici face à un instrument transversal ayant vocation à fixer le standard applicable à la matière.

Le projet de directive prévoit le contrôle par une autorité de supervision indépendante. Il prend toutefois en compte la spécificité de la donnée judiciaire, par rapport à la donnée policière. En effet, le contrôle par une autorité administrative, même indépendante, est plus délicat vis-à-vis du pouvoir judiciaire car on touche ici au principe fondamental de séparation des pouvoirs. L'article 44 exclut ainsi ce contrôle vis-à-vis des autorités judiciaires.

Le projet de directive manifeste également un changement de perspective par rapport à la décision-cadre de 2008. Cette dernière tendait principalement à accorder des dérogations en faveur du traitement des données sensibles ou du recours à des techniques comme le profilage, dans des conditions strictement définies. Le projet de directive pose au contraire une interdiction de principe de ces méthodes de traitement des données, avec des exceptions. Le résultat est assez proche, mais la perspective est différente. Ce changement a d'ailleurs suscité des craintes de la part des services de police et des autorités judiciaires, car les services de police sont amenés quotidiennement à traiter de données sensibles et le profilage fait désormais partie des techniques d'investigation.

Pour toutes ces raisons, la négociation de la directive s'avère complexe. Elle se heurte à l'opposition d'un groupe d'États membres, dont certains s'opposent au principe même du projet de directive, formant ainsi une minorité de blocage. S'appuyant sur une interprétation restrictive des Traités, ces délégations contestent l'extension du champ d'application au-delà des échanges transfrontières. Ils estiment que cette réforme est prématurée dans la mesure où la décision-cadre de 2008 vient à peine d'être transposée et où son impact sur le terrain n'a pas encore pu être évalué.

### ***La jurisprudence des cours européennes***

La protection des données s'est également construite autour de quelques grands arrêts qui ont posé des balises. En principe, selon la Cour européenne des droits de l'Homme, la collecte et la rétention des données par les autorités policières et judiciaires constituent une violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme, qui consacre le droit au respect de la vie privée et familiale.

L'ingérence des autorités publiques est autorisée à condition d'être prévue par la loi et d'être nécessaire, dans une société démocratique, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales. De nombreux arrêts traitent de la justification de telles ingérences.

Dans le célèbre arrêt *Marper*, la Cour a conclu à la violation de l'article 8 de la convention en raison de la rétention illimitée dans le temps de données biométriques (ADN et empreintes digitales) de personnes suspectées d'une infraction, et en raison des possibilités limitées de demander l'effacement dont disposaient les personnes en question, pourtant acquittées.

Dans une autre affaire toute récente, la France a ainsi été condamnée pour violation de l'article 8 par l'arrêt *Brunet* rendu le 18 septembre 2014. La Cour a considéré que M. Brunet, inscrit au fichier STIC ('système de traitement des infractions constatées'), n'avait pas disposé de la possibilité de demander l'effacement des données le concernant, et que la durée de conservation de ces données (20 ans) représentait une atteinte disproportionnée au droit de M. Brunet au respect de sa vie privée.

Cette jurisprudence démontre la volonté de la Cour d'encadrer tant que possible la collecte et la conservation des données. En particulier, la Cour est attentive à la durée de rétention qui doit être limitée, au respect d'un principe de proportionnalité, et enfin à la lutte contre une certaine opacité qui entoure ces pratiques. La Cour sera ainsi attentive aux possibilités de recours dont disposent les intéressés et au fait qu'ils puissent être informés, au moins a posteriori de la surveillance dont ils ont fait l'objet.

La Cour de Justice de l'Union européenne a récemment également délivré quelques arrêts qui ont fait grand bruit. Le 8 avril 2014, la Cour a annulé la directive de 1996 sur la rétention des données. Cette directive portait sur la conservation et l'utilisation dans des enquêtes de métadonnées, aussi appelée données de trafic, c'est-à-dire par exemple, les numéros d'appels entrants ou sortants, la durée de la conversation téléphonique, et non pas le contenu des messages.

Dans son arrêt, la Cour constate que la conservation imposée par la directive est apte à réaliser l'objectif légitime poursuivi, çàd contribuer à la lutte contre la criminalité grave. Toutefois, en raison de l'ingérence vaste et particulièrement grave dans les droits fondamentaux, la Cour considère que la directive ne prévoit pas suffisamment de garanties pour que cette ingérence soit effectivement limitée au strict nécessaire. La Cour énumère plusieurs garanties qui, selon elle, sont manquantes.

Entre autres, la Cour pointe le fait que la directive couvre l'ensemble des données de la population, sans aucune différenciation, limitation ou exception en fonction de l'objectif poursuivi. Elle conteste l'absence de contrôle préalable par une autorité judiciaire réglementant l'accès aux données. La Cour pointe également l'absence de critères objectifs explicitant comment limiter la durée de conservation des données afin de garantir sa limitation au strict nécessaire.

La Cour a annulé la directive sur la rétention des données ab initio, depuis son adoption. Toutefois, la Cour n'a pas compétence pour annuler une législation nationale, l'annulation de la directive n'a ainsi pas de conséquence directe sur les législations de mise en œuvre adoptées dans les Etats membres. Indirectement, toutefois, la question se pose de savoir dans quelle mesure ces législations nationales respectent le principe de proportionnalité tel que décrit par la Cour de Justice. Plusieurs recours sont ainsi pendants devant les Cours constitutionnelles ou Cours suprêmes des Etats membres.

Une future initiative de la Commission européenne est attendue pour combler le vide ainsi créé. Cette initiative devra cependant répondre à des questions délicates. Tout d'abord les nombreuses conditions et garanties énumérés par la Cour dans son arrêt sont-elles cumulatives ou non ? Autrement dit, suffira-t-il de répondre à un certain nombre d'entre elles ou faut-il répondre à toutes pour se conformer à l'arrêt ? D'autant que certaines d'entre elles posent des problèmes d'interprétation. L'interdiction de viser une population entière, par exemple, pose question car comment déterminer a priori des catégories de population sensibles ??

De même, l'arrêt de la Cour est susceptible d'avoir un impact sur l'interprétation du principe de subsidiarité puisque la Cour semble considérer que, dès lors qu'une directive européenne autorise une ingérence dans les droits fondamentaux, elle devrait également prévoir des garanties appropriées. Mais dans ce cas, on ne pourrait plus s'appuyer sur les garanties prévues au niveau national.

### ***Lutte contre le terrorisme et respect de l'état de droit***

En guise de conclusion, je voudrais paraphraser un article d'Olivier Babeau paru récemment dans la lettre électronique de PRESAJE. Cet article relève qu'autrefois, c'était la volonté de contrôle et de répression qui conduisait aux abus des régimes totalitaires, et qu'aujourd'hui, c'est le souci louable de protection contre la menace terroriste qui conduit aux mêmes abus. Toute la tâche du législateur européen sera de trouver l'équilibre délicat entre collecte des données indispensable en vue de lutter contre le crime organisé ou le terrorisme, et respect de la liberté et de l'Etat de droit, y compris le droit à la vie privée.

**M. Thomas CASSUTO** : Merci pour cet éclairage sur un sujet qui nous touche tous, car il n'est nul besoin d'être victime ou d'être poursuivi pour être concerné par cette question.

Je me tourne maintenant vers Madame le Procureur général Sylvie Petit-Leclair. Vous avez pris la tête d'un ressort frontalier qui n'est pas sans évoquer vos précédentes fonctions. Diriez-vous aujourd'hui que la coopération judiciaire peut être efficace ?

## **Mme Sylvie PETIT-LECLAIR** ***Vers une coopération effective et efficace ?***

---

Je suis procureur général depuis le 1<sup>er</sup> septembre et, à cette occasion, j'ai été auditionnée par le Conseil Supérieur de la Magistrature. L'une des questions qui m'a été posée portait sur la coopération avec le Royaume-Uni. Lorsque l'on est concrètement impliqué dans un travail de coopération, comme je l'ai été pendant une quinzaine d'années, on ne peut pas prétendre que les différences de systèmes juridiques constituent un obstacle à la coopération judiciaire. J'ai donc répondu que cette coopération était parfaitement possible, et je voudrais montrer aujourd'hui qu'Eurojust, où j'ai exercé la fonction de membre national pendant trois ans, est un des facilitateurs de cette coopération.

### ***La création d'Eurojust***

En 1999, les ministres de la Justice se sont réunis au Conseil de Tampere, en Finlande. Prenant conscience que la coopération judiciaire n'avait pas atteint le même niveau que la coopération policière, beaucoup plus ancienne et développée, ils ont décidé la création d'une nouvelle institution. Eurojust a ouvert ses portes officiellement en 2003 à La Haye, ville où se trouvait déjà Europol depuis 1999.

Eurojust est une sorte de « couteau suisse » dont les interventions peuvent aller de la simple facilitation pour l'exécution d'une demande d'entraide à l'organisation de réunions de coordination pour des enquêtes et des poursuites menées dans plusieurs pays.

Eurojust ne peut pas intervenir spontanément mais doit être saisi par un magistrat de terrain. En France, il s'agit d'un procureur de la République ou d'un juge d'instruction.

Pour répondre à l'une des critiques formulées ce matin, il faut rappeler qu'Eurojust ne prend aucune décision : il facilite l'exécution et la coordination des commissions rogatoires internationales ou des mandats d'arrêt européens.

### ***Les réunions de coordination***

Ce qui me semble constituer son fer de lance est sa capacité à organiser des réunions de coordination entre magistrats de terrain issus aussi bien des pays de l'Union européenne que de pays tiers. En effet, les pays tiers peuvent non seulement assister aux réunions de coordination mais demander à un État membre de l'Union d'ouvrir un dossier à Eurojust. J'ai ainsi présidé deux réunions concernant les dossiers Mubarak, dans l'intérêt de l'Égypte, et Ben Ali, dans l'intérêt de la Tunisie.

Au cours de ces réunions, chaque magistrat peut s'exprimer dans sa propre langue, des interprètes étant mis à la disposition des participants.

Le magistrat de terrain présente un exposé pour expliquer l'état d'avancement de son enquête, définir une stratégie et faire part aux autorités judiciaires de ses besoins, en termes de coopération judiciaire.

L'avocat de la défense n'est pas présent à ces réunions. Force est de rappeler, à cet égard, que lorsqu'un juge d'instruction rencontre des enquêteurs pour organiser des perquisitions ou des interpellations, il ne convoque pas l'avocat non plus.

Ces réunions permettent aux participants de prendre des décisions de nature diverse : un pays peut s'engager à exécuter une demande d'entraide, un autre peut accepter d'interpeller des personnes recherchées en vertu d'un mandat d'arrêt européen....

Les participants peuvent également discuter de l'opportunité de mettre en place une équipe commune d'enquête. Cet instrument permet d'éviter la délivrance de commissions rogatoires internationales croisées. Il pose cependant des difficultés opérationnelles, notamment en matière d'admissibilité de la preuve. Lorsqu'une équipe commune d'enquête est signée par les autorités françaises et allemandes par exemple, les éléments de preuve, recueillis en Allemagne, sont collectés en vertu de la loi allemande et il faut ensuite décider s'ils peuvent être utilisés dans la procédure suivie en France.

Malgré ces difficultés, un certain nombre d'accords sur la création d'équipes communes d'enquête ont été signés et Eurojust a été amenée à financer les opérations que ces équipes ont menées dans les pays concernés..

### **Quel avenir pour Eurojust ?**

Je voudrais maintenant vous livrer mes réflexions sur l'avenir d'Eurojust, pour lequel j'avoue ne pas être très optimiste.

L'article 86 du Traité de Lisbonne prévoit la création d'un Parquet européen à partir d'Eurojust qui, au cours des onze dernières années, a développé une indéniable expertise dans le domaine de la coopération. On peut toutefois s'interroger sur la façon dont les deux institutions pourront cohabiter.

En théorie, Eurojust devrait poursuivre ses tâches de facilitation et de coordination et, à ce titre, conserver un rôle essentiel dans le soutien apporté aux autorités judiciaires nationales pour les infractions entrant dans son mandat (terrorisme, fraude, trafic de stupéfiants, traite d'êtres humains, cybercriminalité, blanchiment). Eurojust pourrait même apporter son expertise pour les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. Enfin, il pourrait continuer à répondre aux besoins des États membres qui ne souhaitent pas participer à la coopération renforcée offerte par le Parquet européen.

Des discussions sont en cours pour définir les infractions qui relèveront de la compétence du Parquet européen, mais le Traité de Lisbonne est très restrictif à cet égard. Eurojust pourrait alors intervenir pour les infractions connexes ne relevant pas de la compétence du Parquet européen.

Eurojust pourrait également jouer un rôle dans la prévention et la résolution des conflits de compétence, afin d'éviter de voir le Parquet européen pratiquer une espèce de *forum shopping* (choix de juridiction). On peut en effet craindre que le manque d'harmonisation des procédures pénales conduise le Parquet européen à privilégier les pays offrant des dispositions plus répressives.

Enfin, Eurojust pourrait faire bénéficier le Parquet européen de son expérience acquise dans le domaine des équipes communes d'enquête, en continuant à tenir des réunions de coordination et en pérennisant la mise en place de centres de coordination, destinés à veiller au bon déroulement d'opérations de police menées simultanément sur le territoire de plusieurs États.

Nous avons soumis ces réflexions à la Commission en lui suggérant que, même si chacun de nous appelle de ses vœux la création du Parquet européen, il pourrait être intéressant de tirer parti de l'expérience d'Eurojust sur tous ces points.

### **Une compétition inégale avec Europol ?**

Malheureusement, je suis assez pessimiste sur la suite des événements. Le règlement Europol a été publié avant celui d'Eurojust et celui du Parquet européen. Certaines des dispositions d'Europol inquiètent les membres nationaux d'Eurojust, par exemple en ce qui concerne le financement des équipes communes d'enquête, instrument qui est appelé à être de plus en plus utilisé par les magistrats des États membres de l'Union européenne. Si le financement des équipes communes d'enquête n'est plus assuré par Eurojust mais par Europol, il est à craindre que les autorités des pays, dont le système judiciaire est plutôt de type « anglo-saxon » s'adressent davantage à Europol qu'à Eurojust.

On peut noter également que le personnel d'Europol exerce dans le cadre d'une pyramide hiérarchique, avec à sa tête, un Directeur, nommé en conseil Justice Affaires Intérieures, en mesure de donner des instructions, alors qu'Eurojust ne dispose que d'un président élu par ses pairs, qui a besoin de leur soutien et pratiquement de leurs aval pour être légitime à intervenir à l'extérieur.

Par ailleurs, Europol est incontestablement beaucoup mieux organisé qu'Eurojust pour exercer un lobbying et dispose de moyens bien plus importants à cet égard.

Enfin, on peut déplorer que certains membres nationaux d'Eurojust ne sont paradoxalement pas très "Européens". Parfois, ils ne travaillent même pas réellement dans l'intérêt de leur État d'origine, mais simplement pour eux-mêmes...

Pour toutes ces raisons, je suis relativement inquiète quant à l'avenir d'Eurojust. J'espère toutefois me tromper.

**M. Thomas CASSUTO** : Merci pour votre analyse. Nous avons le temps de prendre une question avant de donner la parole à Monsieur le ministre Jean Arthuis.

## DÉBAT

**M. François FALLETTI**, procureur général près la cour d'appel de Paris : J'ai été membre d'Eurojust entre 2004 et 2008 et, à l'époque, cette institution était considérée avec une certaine distance par les juridictions nationales. Peu à peu, elle a réussi à s'ancrer dans le paysage judiciaire. Aux alentours de 2004 et 2005, seulement 17 équipes communes d'enquête avaient été constituées, essentiellement des équipes franco-espagnoles. Aujourd'hui, elles sont beaucoup plus répandues, d'autant qu'elles bénéficient de financements européens. Je veux illustrer par ces exemples que l'appropriation par les professionnels de Justice des instruments de la coopération judiciaire est lente, mais se réalise peu à peu.

La construction européenne apparaît cependant passablement chaotique : les *actions communes* sont devenues des *décisions-cadres*, les *décisions-cadres* se transforment à présent en *directives* ou *régléments*.... Ce travail normatif de reconstruction permanente est très lourd et n'est pas forcément lisible.

On peut également déplorer que les relations entre police et justice ne soient toujours pas très claires au niveau communautaire. La décision de 2009 sur Europol ne disait pas un mot d'Eurojust, alors que celui-ci avait été installé en 2002 à La Haye avec, parmi ses missions, l'objectif de renforcer les liens entre police et justice pour la conduite des enquêtes et poursuites. Il a aussi fallu plus de cinq ans pour établir une ligne sécurisée reliant les cinq kilomètres qui séparaient les deux bâtiments. Au-delà de l'anecdote, c'est une vraie question que de savoir quelle relation on souhaite établir au niveau européen entre police et justice et quel mode de direction on veut adopter pour la police judiciaire : le modèle continental ou le modèle anglo-saxon.

Enfin, nous devons garder à l'esprit l'objectif d'efficacité de la coopération pénale. L'Europe est confrontée de façon massive au crime organisé, au trafic de stupéfiants, à la traite d'êtres humains, à des entreprises terroristes. Elle doit mener une action beaucoup plus déterminée pour lutter contre ces fléaux et doit à cet effet instaurer entre les différents pays des relations à la fois fluides, construites et concertées. Or, il lui arrive de tomber dans le piège d'écheveaux procéduraux que facilitent certains instruments. Cette dynamique doit au demeurant dépasser le strict cadre européen puisque les grands traffics internationaux puisent leurs racines aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union.

**M. Thomas CASSUTO** : Merci pour ces observations. Monsieur le ministre, que vous suggèrent nos débats, dans lesquels les questions économiques sont apparues constamment en filigrane ?

## CONCLUSION

### M. Jean ARTHUIS

---

Mesdames, Messieurs, je félicite PRESAJE pour l'organisation de ce colloque. Il me donne l'occasion de poursuivre mes premiers échanges, il y a plus de 20 ans, avec Michel Rouger alors que nous faisons déjà face à une crise systémique sans précédent.

J'ai suivi avec attention les débats de cette matinée.

J'ai apprécié les réflexions d'intervenants familiers du monde judiciaire. Chacun a apporté sa vision éclairée par des parcours et des expériences différentes et provenant de plusieurs grandes traditions du droit européen.

En vous écoutant tous, je me rends compte que l'Europe judiciaire est en marche mais qu'elle avance lentement. C'est pourtant l'un des domaines où l'Europe peut démontrer sa plus-value auprès des citoyens. La libre circulation à l'intérieur de l'Union et le fractionnement à l'échelon national des compétences judiciaires est une aubaine pour les délinquants. Il faut y remédier, c'est l'évidence même.

Puisqu'il me revient la tâche de conclure cette matinée, je souhaite prolonger le débat sur un sujet qui me tient à cœur et qui fait le lien entre l'économie et le monde judiciaire, un sujet majeur pour la construction européenne : le projet de parquet européen.

Cet intérêt n'est pas innocent. Il est guidé par les chiffres. Permettez-moi d'en extraire deux d'un rapport d'EUROPOL pour 2013 :

- 100 milliards, c'est le montant de la fraude estimé à la TVA intracommunautaire
- 90 %, c'est le taux de fraude dans les droits de tirage carbone.

Nous ne pouvons accepter et laisser faire.

## ***Le parquet européen***

Je souhaiterais partager quatre remarques sur ce projet.

Première remarque : Le parquet européen a été voulu par les représentants des peuples européens puisqu'il est inscrit dans le Traité européen dans sa rédaction issue du Traité de Lisbonne en 2009, et ratifié, tant bien que mal, par les Etats membres. Pas d'échappatoire, la base juridique est là, impossible donc de se cacher derrière les pesanteurs institutionnelles comme cela est trop souvent le cas en Europe.

Il s'agit, dans le domaine de la Justice, d'une des plus grandes réformes de principe : le transfert de pouvoirs régaliens, pour lutter contre la fraude aux intérêts financiers de l'Union européenne.

Je m'en réjouis car il est inacceptable que les finances européennes soient détournées par des organisations criminelles internationales. Il est incompréhensible que l'Union européenne, qui bénéficie d'un transfert de souveraineté, n'ait pas les pleins pouvoirs pour protéger ses recettes et sécuriser le financement de ses dépenses.

Par ailleurs, le marché intérieur implique une concurrence loyale et prohibe toute forme de manquement aux règles qui le régissent. C'est aussi en cela que les fraudes fiscales doivent être combattues sans faiblesse, la croissance en souffre et l'emploi également.

Deuxième remarque : c'est un projet qui dans son principe suscite une adhésion quasi globale mais qui est intrinsèquement affaibli. Sa mise en place nécessite soit l'unanimité, ce qui malheureusement relève de l'utopie, soit la mise en place d'une coopération renforcée (soit neufs États bien intentionnés). Autrement dit, le parquet européen ne concernera, dans un premier temps du moins, qu'une fraction limitée d'Etats. J'y vois un risque pour son efficacité, notamment si les Etats non participants se muent, à l'exemple des paradis fiscaux, en havre pour les criminels qui s'attaquent aux intérêts financiers de l'Union. À titre personnel, j'estime qu'en tout état de cause les États membres de la zone euro devraient d'emblée adhérer au parquet européen.

En 2013, la Commission européenne a pris ses responsabilités et présenté un projet de Règlement portant création du parquet européen. Ainsi, le procureur européen serait nommé par le Conseil des ministres de la Justice et le Parlement européen pour huit ans non renouvelables, et il serait assisté de quatre adjoints. Ce procureur nommerait à son tour des « procureurs européens délégués » dans chaque État membre (un ou plusieurs) sur une liste proposée par les gouvernements. L'ensemble du parquet serait soumis au contrôle du Parlement européen, du Conseil des ministres et de la Cour de justice qui pourraient en révoquer les membres. Il pourrait ordonner des mesures d'enquêtes (y compris des perquisitions ou des écoutes) en respectant chaque droit national, mais les personnes poursuivies continueraient à être jugées par les juridictions nationales. Nous sommes encore éloignés de l'institution d'une Cour pénale européenne! Bref de belles perspectives pour la libre circulation des truands en Europe.

C'est si vrai que le projet a déclenché de vives réactions au niveau européen comme au niveau national. 14 chambres parlementaires de 11 Etats membres ont délivré un "carton jaune" à la Commission. Je regrette surtout que ce projet n'ait pas suscité plus de propositions constructives. Pour quelles raisons un procureur européen serait-il moins compétent qu'un procureur national ? Pourquoi vouloir réduire les prérogatives d'un procureur européen par rapport à celles d'un procureur national ? Pourquoi redouter les décisions d'un juge national rendues à la requête d'un procureur européen ? Pourquoi restreindre les aptitudes à coopérer avec des États tiers ?

La difficulté de répondre à chacune de ces questions est sans doute l'illustration d'un conservatisme frileux, la manifestation des hésitations de nos chefs d'État et de gouvernement à doter enfin l'Europe d'une gouvernance politique digne de ce nom.

L'aveuglement politique m'étonne face à l'impotence des systèmes judiciaires nationaux confrontés à la criminalité transfrontalière. Reconnaissons que l'avancée formulée par la Commission constitue un compromis raisonnable. Or, en mars 2014, le Parlement européen a adopté une résolution traduisant son aspiration à l'adoption d'un texte ambitieux.

Permettez-moi de souligner quelques points :

Le procureur européen doit être indépendant. Une fois nommé par le Conseil et le Parlement, il doit pouvoir agir en autorité fédérale dont l'action ne peut être entravée par les considérations politiques.

L'action du procureur européen doit s'exercer en cohérence avec la règle de compétence du juge naturel. Il doit présenter toutes les garanties au regard des droits de la défense, ainsi que de la Charte des Droits fondamentaux, a fortiori à l'aube de l'entrée de l'UE dans la sphère de la CEDH.

Son action doit être efficace et gouvernée par des règles souples permettant de respecter les règles nationales où son action s'exerce. Il doit disposer des moyens nécessaires au bon déroulement de sa mission, étant précisé qu'il s'agit d'un investissement dont on peut légitimement escompter un retour bénéfique. En tant que

Président de la Commission des budgets, je me rends compte que trop souvent on demande à l'Europe et à ses institutions d'accomplir des missions sans pour autant leur donner les moyens requis.

Enfin, le parquet européen doit bien sûr s'appuyer sur des procureurs nationaux spécialement formés disposant, eux aussi, des moyens appropriés.

Troisième remarque : un projet dont le principe est aussi ambitieux ne peut échouer. Je note d'ailleurs avec satisfaction les attentes positives formulées par le Conseil des barreaux européens. C'est de mon point de vue un élément important que les avocats européens soutiennent fermement et activement la création d'un parquet européen. C'est d'autant plus important qu'il rejoint le désir des magistrats européens, y compris au Royaume-Uni.

Je rappelle également que le Parlement européen soutient le principe de tolérance zéro en ce qui concerne les fraudes au budget européen. Mais il me paraît indispensable de ne pas cantonner la compétence de notre Parquet européen aux seules violations des intérêts financiers de l'Union. Il est primordial qu'il puisse s'attaquer au terrorisme, à la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, aux trafics illicites de drogues et d'armes, au blanchiment d'argent, à la corruption, à la contrefaçon des moyens de paiement, à la criminalité informatique et à toutes les formes de criminalité organisée.

### **Les avancées**

L'Union européenne s'est dotée d'instruments innovants qui sont aujourd'hui indispensables à la protection des citoyens de l'Union européenne : je citerai le mandat d'arrêt européen ou les équipes communes d'enquêtes. Les citoyens l'ont compris. Ils soutiennent ce qui permet de lutter contre l'impunité. Je sais ces instruments enviés par nos partenaires extérieurs à l'UE. J'en conclus que nous sommes capables d'être innovants et surtout plus efficaces.

L'Union européenne doit réussir. C'est une nécessité. Elle a les moyens d'y parvenir d'autant plus, qu'au cours des cinq dernières années, des avancées extraordinaires ont été réalisées dans le domaine du renforcement des droits de la défense.

Quatrième et dernière remarque, qui est aussi un cri d'alarme du Président de la commission des budgets du Parlement européen. La lutte contre la fraude au budget de l'Union ne doit pas attendre l'entrée en vigueur du procureur européen. Elle doit intégrer dès maintenant la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale. Elle doit susciter notre soutien quotidien aux autorités compétentes et notre encouragement à mettre en œuvre les instruments existants. Elle doit s'appuyer sur la mise en œuvre systématique de la confiscation des profits illicites.

Mesdames et messieurs, à l'heure de la mondialisation, nos chefs d'Etat et de gouvernement doivent mettre un terme au spectacle affligeant de l'impuissance politique. Il y a donc urgence à partager nombre de prérogatives de souveraineté, notamment en matière de justice. L'Union européenne a la statut de puissance économique mondiale. Le marché intérieur en est le moteur. Cette construction s'appuie sur des politiques financées par le budget européen. Il est indispensable que ce budget soit mieux défendu. C'est l'intérêt de l'Europe, c'est l'intérêt des Etats. C'est l'intérêt de chaque citoyen.

Les travaux de ce colloque me laissent penser que, tous ensemble, nous pouvons contribuer à renforcer l'Europe de la Justice et l'économie européenne. Heureuse perspective pour espérer inverser la courbe du chômage et rétablir la confiance.

Je vous remercie.

