



***Dix ans après l'Appel de Genève: Quelles perspectives en matière de coopération judiciaire pénale européenne ?***

**Conclusions de la réunion informelle  
3 octobre 2006, Parlement européen**

Réunion co-organisée par la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen et le projet SECURINT (Chaire d'Excellence Marie Curie, Université Robert Schuman, Strasbourg)

**Participants :**

Jörg Monar : Président de session, Professeur, Chaire d'Excellence Marie Curie (Projet SECURINT)  
Bernard Bertossa, juge pénal fédéral (Bellinzona, Suisse)  
Edmondo Bruti Liberati, Procureur de la République adjoint de Milan (Italie)  
Gherardo Colombo, Conseiller à la Cour de cassation (Rome, Italie)  
Benoît Dejemepe, Conseiller à la Cour de cassation (Bruxelles, Belgique)  
Michael Kennedy, Président du collège d'Eurojust  
Marie-Anne Swartenbroeckx, Juge au tribunal du travail de Bruxelles (Belgique), représentante de MEDEL  
Renaud Van Ruymbeke, 1<sup>er</sup> juge d'instruction à Paris (France)  
Natacha Paris, rédactrice, Chercheur associé, Chaire d'Excellence Marie Curie (Projet SECURINT)

En 10 ans, des progrès substantiels ont été accomplis en matière de coopération judiciaire européenne. Désormais, la communication directe entre juges ou procureurs européens est possible sans passer par les circuits diplomatiques qui rallongeaient la durée de la procédure. En matière de lutte contre la fraude, la corruption et la criminalité organisée, des progrès ont été réalisés, notamment pour rapprocher les incriminations entre Etats membres dans une série de domaines (trafic et traite des êtres humains, cybercriminalité, corruption dans le secteur privé, utilisation des moyens de paiement falsifiés...). Il faut également saluer la création de l'OLAF, les directives successives en matière de lutte contre le blanchiment, les différents instruments signés dans l'UE et dans d'autres enceintes visant à lutter contre la corruption.

La création successive d'instruments bilatéraux ou multilatéraux comme le dispositif des magistrats de liaison, le Réseau Judiciaire européen, Eurojust et le mandat d'arrêt européen a considérablement facilité la coopération européenne entre magistrats. Ainsi, grâce à l'unité Eurojust, certaines demandes d'information auprès de places financières jusqu'alors restées sans réponse ont pu aboutir. Quant au mandat d'arrêt européen, il constitue sans doute l'avancée la plus spectaculaire dans ce domaine. Fondé sur le principe de reconnaissance mutuelle des décisions de justice, il permet la remise à des juges des personnes recherchées ou condamnées dans des délais bien plus rapides, tout en permettant aux personnes de faire valoir plus rapidement certains droits procéduraux. Il serait donc malvenu de sous-estimer ces progrès. Mais il serait aussi dangereux de se satisfaire de ces réformes qui demeurent à bien des égards incomplètes.

## I. Les limites de la coopération judiciaire actuelle

### A. Reconnaissance mutuelle et mandat d'arrêt européen

#### *Exploitation limitée du principe de reconnaissance mutuelle*

L'affirmation dans l'UE du principe de reconnaissance mutuelle des décisions de justice est un réel progrès. Elle concrétise l'idée d'un espace judiciaire européen dans lequel les décisions de justice circulent facilement et sont exécutées par-delà les frontières. Il faut néanmoins regretter qu'actuellement, aucune des mesures adoptées sur la base de ce principe n'est appliqué par l'ensemble des Etats membres et que des limites imposées par certains Etats réduisent la portée du mandat d'arrêt européen.

#### *Un principe de reconnaissance mutuelle appliqué de manière très inégale selon les Etats*

Par exemple, la décision-cadre permettant de procéder rapidement et facilement au gel d'éléments de preuve ou de produits du crime au sein de l'UE<sup>1</sup> n'est aujourd'hui applicable que dans 15 Etats membres et certains Etats ne l'ont transposée que partiellement, alors qu'elle a été proposée en 2000 et adoptée en juillet 2003.

#### *L'inachèvement du processus de transposition*

- Certains Etats ont fait usage des **réserves** autorisées par la décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen<sup>2</sup> :
  1. Certains Etats (l'Autriche, l'Italie, la Slovénie et la Tchéquie et le Luxembourg) n'acceptent la procédure que pour des faits commis après le 7 août 2002
  2. Certains Etats ont actuellement des problèmes constitutionnels avec la remise de leurs nationaux, notamment l'Allemagne et la Pologne.
- Certains Etats font preuve de retard dans la procédure de transposition du mandat d'arrêt européen dans leur législation nationale.

#### *Le principe de spécialité restreint la portée du mandat d'arrêt européen*

Le principe de spécialité empêche toute possibilité pour l'Etat requérant la remise d'un individu de poursuivre celui-ci du chef d'autres faits commis avant sa remise et non repris dans le mandat d'arrêt européen. En ce sens, il restreint la portée du mandat d'arrêt européen.

---

<sup>1</sup> Décision-cadre 2003/577/JAI du Conseil, du 22 juillet 2003, relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve (JO L 196 du 02.08.2005)

<sup>2</sup> Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres (JO L 190 du 18.07.2002).

## **B. Lenteur de la ratification des conventions ayant trait à la coopération judiciaire**

On observe des lenteurs dans le processus de ratification des conventions. C'est notamment le cas pour la Convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale<sup>3</sup> entre les Etats membres de l'Union européenne et son protocole du 16 octobre 2001<sup>4</sup> qui vise à améliorer l'échange d'information dans le domaine bancaire.

Signalons aussi les lenteurs qui concernent la ratification des deux conventions récentes hors du cadre de l'Union européenne ayant trait à la corruption, celle du Conseil de l'Europe, ouverte à la signature le 27 janvier 1999 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2002, et celle des Nations Unies adoptée le 31 octobre 2003 et entrée en vigueur le 14 décembre 2005 : la première convention n'a pas été ratifiée par une demi-douzaine de pays de l'UE et la seconde par une dizaine d'entre eux.

## **C. Exécution des commissions rogatoires internationales**

Si d'importants progrès ont été réalisés pour résoudre le problème des délais de transmission des informations de juge à juge dans le cas de demandes de commission rogatoire internationale, on note encore certaines limites dans ce domaine qui font obstacle à la réalisation d'enquêtes judiciaires au-delà des frontières nationales.

### ***Les recours dilatoires à la transmission des informations judiciaires***

La législation interne de certains Etats de l'Union permet de retarder la transmission des informations judiciaires durant des mois, voire davantage, en accordant aux personnes visées des possibilités de contestation durant la phase d'enquête au sein de l'Etat requis : ces recours sont la plupart du temps utilisés à des fins dilatoires et permettent ainsi d'entraver les investigations, notamment en matière bancaire et financière, dans les affaires de blanchiment les plus importantes. Ces informations permettent ainsi au titulaire d'un compte ou à un banquier de s'opposer à la transmission des informations obtenues par le juge de l'Etat requis à l'Etat requérant en contestant le principe même de cette transmission. Le juge de l'Etat requis sera tenu de rendre une ordonnance, susceptible d'appel et d'un dernier recours devant la juridiction suprême. Tant qu'une décision définitive ne sera pas rendue, le juge de l'Etat requis ne pourra transmettre les informations au juge de l'Etat requérant chargé de l'enquête.

Si la coopération fonctionne désormais bien avec les Iles anglo-normandes, la plupart des places financières (Luxembourg, Suisse, Liechtenstein...) conservent des recours. Les législateurs ayant fait primer le secret bancaire sur l'échange d'informations judiciaires, il faut compter 6 mois à un an pour identifier un compte dans ces Etats.

Des recours en cascade permettent, à chaque étape de l'enquête et pour chaque compte visé, d'entraver l'action de la justice. Un exemple récent a démontré qu'avec la Suisse l'accumulation de ces recours a empêché pendant quatre ans la transmission de la documentation bancaire requise.

---

<sup>3</sup> Acte du Conseil du 29 mai 2000 établissant, conformément à l'article 34 du traité sur l'Union européenne, la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne (Journal officiel C 197 du 12.07.2000)

<sup>4</sup> Protocole à la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, établi par le Conseil conformément à l'article 34 du traité sur l'Union européenne (JO C 326 du 21.11.2001).

## ***Interaction des magistrats : difficultés pratiques et culturelles***

Parallèlement aux résistances des Etats, on observe dans la magistrature certaines limites qui réduisent les possibilités d'exécution des commissions rogatoires internationales. De ce point de vue, il convient de mettre l'accent sur la faiblesse du sentiment d'appartenance à un espace judiciaire européen commun dans les magistratures nationales.

### **○ Les magistrats de l'Etat requis traitent en priorité leurs dossiers**

Cette hiérarchie des priorités est le produit de deux phénomènes ; d'une part, de la quantité des dossiers à traiter par les magistrats, auxquels s'ajoutent les demandes de commissions rogatoires internationales (il est courant pour certains magistrats de devoir faire face à 200 demandes) ; d'autre part, le statut secondaire de la demande pour le juge de l'Etat requis : car ce dernier se conçoit comme le simple exécutant de la demande de son collègue. Il en découle que le dossier qui ne lui appartient pas est traité de manière secondaire.

### **○ Méconnaissance des instruments de coopération de l'Union européenne**

On observe aussi parmi les magistrats nationaux une certaine méconnaissance des instruments de coopérations de l'Union européenne (magistrats de liaison, Réseau Judiciaire européen, Eurojust). Par exemple, de nombreux magistrats, y compris des magistrats en charge de dossiers pénaux transnationaux, ignorent qu'Eurojust dispose de pouvoirs d'enquête spéciaux. De même le Réseau Judiciaire européen n'est pas toujours connu par les magistrats de terrain, et ses membres ont également de nombreuses autres tâches qui les empêchent de consacrer à l'entraide judiciaire toute l'attention qui serait nécessaire. Il convient aussi d'insister sur la difficulté que rencontrent certains magistrats d'exécuter certaines demandes de commissions rogatoires internationales, mal rédigées ou mal traduites par les requérants.

## ***Dans les pays n'appartenant pas à l'espace Schengen***

L'exécution des commissions rogatoires internationales est subordonnée à ce que le fait pour lequel une mesure de perquisition ou de saisie est demandée puisse donner lieu à extradition ; ce qui réduit le champ d'application des investigations.

### **A. Eurojust**

Les pouvoirs des membres d'Eurojust sont très différents d'un Etat membre à l'autre, causant des distorsions préjudiciables à l'efficacité de cette institution.

### **D. Les blocages actuels : des décisions prises à l'unanimité**

10 ans après l'appel de Genève, beaucoup reste donc à faire pour créer un véritable espace européen dans lequel les décisions de justice circulent et sont exécutées facilement et efficacement. C'est avec amertume que l'on constate que l'élan de l'appel de Genève semble aujourd'hui s'essouffler. Alors que les institutions de l'UE avaient entendu cet appel et y avaient répondu par l'adoption du Traité d'Amsterdam qui consacrait la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice comme l'un des objectifs fondamentaux de l'Union, il semble qu'aujourd'hui tout nouveau progrès soit bloqué, notamment en raison de la règle de l'unanimité au Conseil pour toutes les matières du Titre VI du Traité sur l'UE. La création

d'un véritable espace judiciaire européen semble donc dans une impasse, mais des solutions existent.

## II. Neuf propositions

Pour donner un nouvel élan à la lutte contre les formes graves de criminalité transnationale, nous proposons des solutions qui se déploient dans deux principales directions : d'une part, en direction d'une plus ample efficacité du dispositif de coopération judiciaire actuel ; d'autre part, en direction de la création d'un véritable espace judiciaire européen.

### **A. Favoriser l'efficacité du dispositif de coopération judiciaire européenne actuel**

Il serait souhaitable d'agir à la fois auprès des Etats membres de l'UE et au niveau des magistrats nationaux.

*Au niveau des Etats membres, il convient d(e)'*

#### **1/ Accélérer le processus de ratification des conventions ayant trait à la coopération pénale**

Les parlements et les gouvernements nationaux doivent accélérer le processus de ratification des conventions internationales en matière de coopération pénale.

#### **2/ Réexaminer les restrictions limitant l'application du mandat d'arrêt européen**

Les Etats de l'Union devraient exiger le retrait

- du principe de spécialité du cadre du mandat d'arrêt européen
- des réserves concernant la remise de leurs ressortissants.

#### **3/ Abroger les recours dans les enquêtes présentant une dimension internationale**

#### **4/ Lever l'opacité dans les transactions financières**

- La question des sociétés écrans

La vocation d'une société est d'avoir une activité économique, de quelque nature qu'elle soit. Or, de nombreuses sociétés, utilisées comme sociétés écrans, n'ont d'autre finalité que de masquer l'identité de leurs véritables dirigeants. Il est donc impératif que les personnes qui la contrôlent puissent être identifiées par l'autorité publique.

- Le secret bancaire ne saurait être opposé au juge pénal

Il est nécessaire que chaque Etat de l'Union exige des banques qu'elles identifient le véritable ayant droit économique, personne physique, des comptes ouverts au nom de personnes morales parmi lesquelles figurent les sociétés écrans et que le juge pénal ait librement accès à ces informations.

Cet effort est cependant insuffisant, dans la mesure où seul le banquier a connaissance de l'identité de cette personne physique. Il faut que chaque Etat identifie et centralise les informations relatives aux titulaires et bénéficiaires économiques réels de l'ensemble des comptes bancaires ouverts au nom d'une même personne dans un même pays. Il est en effet paradoxal que des investigations progressent dans un pays auprès d'une banque identifiée alors que la personne visée dispose d'autres comptes auprès d'autres banques dans le même pays sans que le juge le sache et sans qu'il puisse le savoir. S'il pouvait questionner l'autorité centrale, il pourrait avoir accès à l'ensemble des comptes identifiés ou non, d'une même personne dans un pays donné.

*Au niveau des magistrats, il convient de*

#### **5/ Soutenir la formation et les échanges entre professionnels de la justice**

Devant la multiplication des textes et la complexité toujours accrue du cadre juridique, un effort de formation supplémentaire des professionnels de la justice est nécessaire. La formation doit notamment permettre aux magistrats d'effectuer un stage à l'étranger, de multiplier les rencontres entre juges, procureurs et avocats d'Europe afin de renforcer le sentiment d'appartenance à une même communauté professionnelle, de les sensibiliser aux différents systèmes juridiques, aux instruments de coopération judiciaire européens et d'améliorer leurs compétences linguistiques afin de favoriser les contacts directs. Une telle évolution devrait permettre de réduire les différences de traitements que l'on constate aujourd'hui dans les dossiers nationaux et demandes de commission rogatoire internationale. Le réseau européen de formation judiciaire (*European judicial training network*, EJTN), dont le secrétariat permanent est à Bruxelles, semble le lieu le plus approprié pour dispenser cette formation et approfondir ces échanges.

#### **6/ Mettre en place un formulaire type pour les demandes de commission rogatoire internationale**

Pour éviter les difficultés liées à la mauvaise formulation des demandes de commission rogatoire internationale, il serait nécessaire d'homogénéiser la procédure en mettant à disposition des juges un formulaire type.

### **B. Dessiner les contours d'un véritable espace judiciaire pénal européen**

#### **7/ Des décisions prises à la majorité qualifiée**

**L'application de l'article 42** du traité sur l'Union européenne permettrait à la coopération judiciaire pénale de bénéficier de l'application du vote à la majorité qualifiée au Conseil, donnerait son rôle de co-législateur au Parlement européen lui permettant d'exercer un contrôle démocratique si essentiel dans cette matière qui touche de près aux libertés publiques. Elle mettrait la Cour de justice en mesure de jouer pleinement son rôle de garante de l'application correcte et uniforme des dispositions du Traité et de la législation par les Etats membres, ainsi que la protection des droits fondamentaux.

## **8/ La mise en place d'institutions de poursuite à l'échelle de l'Union : instaurer un parquet européen**

Le principe de souveraineté des Etats a pour corollaire l'intervention exclusive du juge national, en particulier dans le domaine de la justice pénale. Mais quelles que soient ses prérogatives, ses pouvoirs ne peuvent en réalité s'exercer que de manière partielle face à des réseaux développant leurs activités sur plusieurs Etats. Le juge national n'exerce ses prérogatives que sur le territoire de l'Etat dont il relève. Au-delà des frontières, il ne peut que solliciter l'assistance de ses homologues étrangers et d'Eurojust, qui demeure à bien des égards un organisme de coopération intergouvernementale.

**Pour créer un véritable espace judiciaire européen**, un parquet européen chargé de diriger efficacement les enquêtes et les poursuites dans le domaine de la criminalité transnationale constituerait une solution possible pour l'avenir.

**Un premier pas** dans cette direction consisterait, comme le prévoyait le projet *Corpus juris* et le traité constitutionnel<sup>5</sup>, à créer à partir d'Eurojust un parquet européen dans le domaine des fraudes aux intérêts de l'UE, lesquelles seraient soumises à l'appréciation des juges nationaux.

**Le procureur européen serait donc relié aux parquets nationaux existants.**

Le Parlement européen, qui jouit de la légitimité démocratique, pourrait assumer le rôle d'instance d'impulsion concernant la mise en œuvre d'une politique criminelle, tandis que la mission de contrôle du ministère public européen incomberait à un organe tiers, indépendant et impartial comme il est stipulé dans le Livre vert de la Commission européenne sur le Procureur européen.<sup>6</sup>

A ce stade, il est toutefois difficile d'imaginer que l'ensemble des Etats de l'UE acceptent de rallier d'un seul mouvement l'idée de création d'une autorité intégrée comme le parquet européen.

Dans cette configuration, la mise en place d'un dispositif de **coopération renforcée** tel que prévu dans le traité sur l'UE<sup>7</sup> et repris dans le traité constitutionnel<sup>8</sup> semble juridiquement possible pour créer ce parquet européen.

**A terme, ce parquet pourrait étendre ses prérogatives** comme le prévoyait le traité constitutionnel,<sup>9</sup> en direction de la lutte contre les formes graves de criminalité transnationale (délinquance financière, trafics de drogue, d'êtres humains, terrorisme...) et s'ouvrir progressivement à d'autres Etats membres de l'UE.

## **9/ Protéger uniformément les droits fondamentaux**

Dans les Etats de droit européens qui se sont tous engagés à respecter les principes de la Convention européenne des droits de l'Homme, l'amélioration des conditions de la coopération judiciaire ne peut s'effectuer au détriment des droits fondamentaux des citoyens

---

<sup>5</sup> Article III-274 du traité constitutionnel : « 1. Pour combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, une loi européenne du Conseil peut instituer un Parquet européen à partir d'Eurojust. Le Conseil statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen. »

<sup>6</sup> Livre vert sur la protection pénale des intérêts financiers communautaires et la création d'un procureur européen, du 11 décembre 2001 (COM(2001) 715 final).

<sup>7</sup> Articles 40 et 40A du traité sur l'UE.

<sup>8</sup> Articles I-44 et III-270, 4 du traité constitutionnel.

<sup>9</sup> Article III-273 du traité constitutionnel : « 4. Le Conseil européen peut, simultanément ou ultérieurement, adopter une décision européenne modifiant le paragraphe 1 afin d'étendre les attributions du Parquet européen à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière et modifiant en conséquence le paragraphe 2 en ce qui concerne les auteurs et les complices de crimes graves affectant plusieurs Etats membres. ».

européens. Les juges d'Europe, garants des libertés individuelles, ne pourront pleinement coopérer que si, nonobstant les différences entre les systèmes juridiques et dans le respect des traditions nationales, ils ont la certitude qu'un socle commun et précis de garanties fondamentales est offert à tous les citoyens faisant l'objet de poursuites. L'Europe judiciaire ne peut progresser que dans la certitude d'un respect exigeant des droits fondamentaux sur toutes les parties du territoire européen. De ce point de vue, la proposition de décision-cadre du Conseil relative à certains droits procéduraux accordés dans le cadre des procédures pénales dans l'Union européenne représente une excellente référence qui ne doit pas être abandonnée, bien qu'elle n'ait pas été adoptée par le Conseil (du fait de la règle de l'unanimité visée plus haut).

### **Conclusion :**

En 10 ans, la mise en place de l'espace judiciaire européen a progressé mais reste encore en devenir. L'engagement politique des gouvernements et des parlements nationaux pour respecter et mettre en œuvre au niveau national les décisions prises au niveau européen, ainsi que pour faire progresser toutes les mesures destinées à renforcer la confiance entre systèmes judiciaires, notamment en ce qui concerne les droits individuels, sont aujourd'hui la condition d'avancées futures.

Concernant plus spécifiquement l'Union européenne, une réforme institutionnelle permettant le passage au vote à la majorité qualifiée en utilisant la clause passerelle de l'article 42 du Traité sur l'Union européenne, ainsi que la réalisation progressive du projet de parquet européen, constitueraient des progrès substantiels en vue de la réalisation d'un véritable espace de liberté, de sécurité et de justice.