

THE EUROPEAN CONVENTION
THE SECRETARIAT

Brussels, 25 November 2002 (26.11)
(OR. fr)

CONV 430/02

CONTRIB 153

COVER NOTE

from: Secretariat

to: Convention

Subject: **Contribution from Mr Hubert Haenel, member of the Convention:**
"Giving real practical effect to European action against transnational crime"

The Secretary-General of the Convention has received the attached contribution from Mr Hubert Haenel, member of the Convention.

=====



R E P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

HUBERT HAENEL

Paris, le 18 novembre 2002

**Contribution de M. Hubert HAENEL, Membre de la Convention,
à la Convention européenne**

***« Pour une véritable opérationnalité européenne dans la lutte contre
la criminalité transnationale »***

La principale faiblesse de l'action européenne dans le domaine de la coopération policière et judiciaire pénale tient au fait qu'elle se limite pour l'essentiel à des mesures normatives, alors que **les questions de sécurité et de justice relèvent en priorité de mesures opérationnelles**.

Il est certes nécessaire de faciliter l'adoption de normes communes, en allant vers un processus plus communautaire, qui tiendrait compte néanmoins de la spécificité de ces matières. Mais il faut aussi et surtout **accroître la collaboration opérationnelle entre les autorités compétentes des États membres, renforcer les organes existants** comme Europol et Eurojust en prévoyant la création d'un **Parquet européen de nature collégiale**, et passer, au sein du Conseil, de la simple coopération à une véritable **coordination**.

1. Accroître la collaboration opérationnelle entre les autorités compétentes des États membres en renforçant les équipes communes d'enquête

Jusqu'à présent, la collaboration entre les autorités judiciaires et répressives des États membres a essentiellement consisté en des échanges d'informations. Face à l'augmentation des formes graves de criminalité transnationale, telles que le terrorisme international, la traite des femmes et des enfants ou le trafic de drogue, et au développement de la criminalité organisée, il est indispensable de passer d'une « coopération passive » à une « **coopération active** », qui permettrait aux autorités compétentes des États membres de mener des opérations conjointes pour lutter contre ces menaces.

À cet égard, la mise en place **d'équipes communes d'enquête**, qui devrait intervenir avant le 1^{er} janvier 2003, constitue un progrès très important, dont la portée semble ne pas avoir été mesurée à sa juste valeur. Cet instrument permettra, en effet, à plusieurs États membres de créer une

équipe commune d'enquête, avec un objectif précis et pour une durée limitée, pour effectuer des enquêtes pénales sur le territoire de ces États. A cette occasion, des membres détachés par un État pourraient se voir confier sur le territoire d'un autre État la mission de prendre certaines mesures d'enquête, conformément au droit de cet État. Il est également prévu que des agents détachés d'organismes européens, comme des représentants d'Europol et de l'Office européen de lutte anti-fraude (Olaf), puissent prendre part aux activités de ces équipes et que ces organes apportent leur appui matériel.

Mais cette avancée est fortement encadrée et limitée car, dans le dispositif actuel, les États membres garderaient la maîtrise de la création et de la direction de ces équipes communes d'enquête. Or, on voit mal pourquoi la mise en place de ces équipes communes d'enquête ne pourrait pas résulter d'une demande européenne émanant d'Europol ou d'Eurojust. Par ailleurs, pourquoi ne pas imaginer que, à l'avenir, la direction de ces équipes ne soit plus assurée au niveau national mais au niveau européen ?

Le renforcement des équipes communes d'enquête ouvrirait la voie à la création d'une **police criminelle européenne**, telle qu'elle a été évoquée par plusieurs chefs d'État et de Gouvernement, mais cela exige d'accompagner cette évolution par un renforcement des organes et de la coordination au niveau de l'Union.

2. Renforcer les organes existants, en particulier Europol et Eurojust, et prévoir la création d'un Parquet européen de nature collégiale

En matière de lutte contre la criminalité transnationale, l'Union européenne dispose déjà de nombreux organes, tels que le Réseau judiciaire européen, l'Olaf, Europol et Eurojust. Avant de renforcer ces organes, il convient, avant toute chose, de **clarifier leur fonctionnement** et d'assurer un **contrôle démocratique** sur leurs activités.

Ainsi, malgré le développement important de ses moyens et de son champ de compétences, **Europol** n'a pas démontré jusqu'à présent son efficacité dans la lutte contre la criminalité transnationale. Son action devrait être recentrée sur certaines formes de criminalité pour lesquelles il fournirait l'analyse nécessaire. Par ailleurs, l'absence de réel contrôle sur cet organisme constitue un frein sérieux pour accroître ses prérogatives et lui octroyer des tâches opérationnelles. Comme l'a souligné la Commission européenne dans sa communication du 26 février 2002 relative à l'exercice d'un contrôle démocratique sur Europol, le renforcement des prérogatives de cet organisme doit aller de pair avec le renforcement du contrôle démocratique. La création d'une commission mixte chargée de contrôler l'activité d'Europol, composée pour deux tiers de délégués des parlements nationaux et pour un tiers de délégués du Parlement européen, telle qu'elle a été proposée par la Commission, serait un progrès important à cet égard.

De création plus récente, **Eurojust** semble également rencontrer certaines difficultés, comme l'illustre le rapport pour l'année 2001 de Pro-Eurojust. Si cette unité dispose déjà en théorie de pouvoirs importants et d'un rôle opérationnel, elle reste insuffisamment connue des autorités judiciaires au niveau national et, comme le relève ce rapport, en désignant leurs représentants « *les États membres ont créé une mosaïque de compétences au sein de l'unité* ». Il est donc indispensable d'assurer un lien étroit entre les autorités judiciaires nationales et Eurojust et de prévoir que les représentants désignés par les États membres au sein de cette unité disposent de larges compétences qui soient équivalentes.

Eurojust dispose déjà, en principe, de prérogatives importantes, en particulier du pouvoir de demander directement aux autorités judiciaires d'un État le déclenchement d'une enquête. Cette demande est actionnée soit par l'intermédiaire des délégués nationaux, soit par une décision du collège prise à la majorité des deux tiers. Toutefois, les États membres conservent la possibilité de refuser d'accéder à une telle demande par un refus motivé.

La création d'un véritable Parquet européen de nature collégiale, à partir d'Eurojust, dont la compétence ne serait pas limitée à la seule protection des intérêts financiers, serait une évolution logique et un gage supplémentaire d'efficacité. Elle nécessiterait de conférer aux représentants désignés par les États membres certains éléments de l'action publique nationale et de renforcer l'autorité d'Eurojust à l'égard des autorités judiciaires des États membres, qui ne pourraient plus refuser de donner suite à une demande de déclenchement d'une enquête.

Ce Parquet européen, qui aurait une compétence prioritaire pour certaines infractions transnationales, serait chargé de la coordination des poursuites, en étroite liaison avec les autorités compétentes, et il pourrait déterminer l'autorité nationale la mieux placée pour entreprendre une enquête ou des poursuites sur ces affaires. Le contrôle sur l'activité opérationnelle des équipes communes d'enquête et d'Europol pourrait être assuré soit par ce Parquet européen, soit par les autorités judiciaires de l'État concerné.

De même que pour Europol, le renforcement d'Eurojust et sa transformation éventuelle en un Parquet européen soulève le problème du contrôle politique sur cet organisme. La commission mixte chargée de contrôler Europol, telle qu'elle a été proposée par la Commission européenne, devrait donc être également chargée du contrôle politique d'Eurojust, dont le Président devrait lui présenter le rapport annuel.

Afin que la police et la justice travaillent de concert dans la lutte contre la criminalité organisée il faut assurer **une véritable coordination entre les organes existants au niveau européen.** Si Eurojust a été créé à l'origine comme le pendant judiciaire d'Europol, il n'existe pas de relations formalisées entre Eurojust et Europol, ni d'ailleurs avec l'Olaf et le Réseau judiciaire européen. En fait, ces organes travaillent chacun de leur côté sans réelle vision d'ensemble. Or, il est indispensable de remédier à cette dispersion qui est cause de faiblesse.

3. Passer, au sein du Conseil, de la simple coopération à une véritable coordination

Il convient de remarquer que, tant le développement de la collaboration opérationnelle que le renforcement des organes existants, à l'exception notable de la création d'un véritable Parquet européen qui devrait figurer expressément dans le futur traité constitutionnel, ne requièrent pas de révision profonde du traité, qui permet ou qui prévoit d'ores et déjà de telles évolutions. En réalité, l'absence de réelle opérationnalité européenne résulte moins des imperfections du traité actuel, que de l'absence de volonté politique suffisante et d'un organe chargé d'incarner cette volonté commune.

Comment une réelle volonté commune pourrait-elle, d'ailleurs, émerger dans ces domaines, étant donné la multiplicité des intervenants, le caractère opaque et complexe des mécanismes et l'absence de véritable responsabilité démocratique ? Et qu'en sera-t-il demain dans une Europe élargie ?

On voit bien que, sur tous ces sujets, **il manque un organe qui puisse imprimer une direction et exercer une véritable coordination. Et il faut que cette coordination soit assurée par une personne identifiable qui puisse être considérée comme un responsable.** Il s'agit là d'une fonction bien plus politique que technique, qui devrait relever du domaine du traité.

Je suis donc persuadé que seule l'institution d'un **responsable politique chargé de la coordination des aspects opérationnels**, une sorte de « Haut représentant pour la Justice et les Affaires intérieures », constituerait une réponse appropriée pour remédier au manque de cohérence, d'efficacité, de lisibilité et de légitimité démocratique des actions de l'Union en matière de lutte contre les formes graves de criminalité transnationale.

De même qu'a été créé récemment un coordonnateur européen pour la protection civile, ce responsable serait chargé de coordonner les activités opérationnelles menées au sein du Conseil, en particulier de diriger l'action des équipes communes d'enquête, de présider le Conseil d'administration d'Europol et de veiller à la bonne coopération entre Europol et Eurojust et avec les autres organismes européens. Il jouerait, par ailleurs, le rôle utile d'un « aiguillon », puisqu'il interviendrait pour mettre un État devant ses responsabilités en cas de défaillance de ce dernier, en matière d'évaluation mutuelle et pour la mise en œuvre des coopérations renforcées.

Afin d'établir un lien entre l'activité opérationnelle et l'activité normative, il me semble également utile que ce responsable ait son mot à dire à propos des actes normatifs. Il devrait présider le Conseil « Justice et Affaires intérieures » et il devrait disposer d'un droit d'initiative ou être consulté sur toute proposition législative. Il devrait également exercer un rôle, en liaison avec la Commission, en matière de négociation des accords internationaux.

Dans le même temps, ce responsable permettrait de remédier au manque de personnalisation et de lisibilité de l'Union aux yeux des citoyens, en donnant une « voix et un visage » à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, et il garantirait une plus grande légitimité et une réelle responsabilité démocratique dans ce domaine, puisqu'il rendrait compte de son action devant le Parlement européen et les parlements nationaux.

*

Renforcer la coopération opérationnelle pour les questions de justice et de sécurité est une impérieuse nécessité pour la crédibilité de l'Europe. Au moment où l'Europe doit se rapprocher davantage des citoyens, il convient, au delà des égoïsmes institutionnels, de ne pas décevoir leurs aspirations profondes et d'apporter des réponses à la hauteur des enjeux. Dans le cas contraire, les citoyens ne manqueraient pas de s'interroger sur la capacité de l'Europe à apporter des réponses concrètes à leurs légitimes préoccupations.