

CONV 313/02

WG X 6

NOTE

du:	Secrétariat
au:	Groupe de travail X "Liberté, sécurité et justice"
Objet:	Note de synthèse de la réunion du 25 septembre 2002

La deuxième réunion du Groupe de travail X "Liberté, sécurité et justice" s'est tenue le 25 septembre 2002, de 11 h 00 à 13 h 00 et de 15 h 00 à 18 h 00, sous la présidence de M. John Bruton. La liste des membres du groupe de travail qui ont assisté à la réunion figure en annexe.

1. Lutte contre la criminalité organisée (point de vue des services nationaux de police)
 - Exposé de M. Patrick ZANDERS, directeur à la police fédérale (Belgique),
 - Exposé de M. John ABBOTT, directeur du "National Crime Intelligence Service" (Royaume-Uni),
- suivis d'un échange de vues

D'emblée, le président a indiqué qu'il fallait mettre tout particulièrement l'accent sur les questions qui nécessiteraient des modifications du traité.

MM. Zanders et Abbott ont notamment abordé les points ci-après dans leurs interventions.¹

- Les vues des deux experts concordent pour ce qui est de la situation en matière de criminalité dans leurs pays respectifs et en Europe, ainsi que des priorités de leurs services respectifs, qui portent notamment sur la lutte contre le terrorisme, le trafic de drogue, la traite des êtres humains et l'immigration clandestine, la pédophilie, la fraude organisée et le blanchiment de capitaux.
- À cet égard, M. Abbott a insisté sur plusieurs caractéristiques de la criminalité organisée

¹ Tous les experts auditionnés au cours de la réunion ont fait savoir qu'ils s'exprimaient à titre personnel.

moderne: il a ainsi expliqué qu'elle réagissait rapidement à l'évolution des "conditions du marché" en investissant de nouveaux secteurs d'activités criminelles (par exemple, on a constaté récemment une diminution du trafic de drogue et une augmentation de la traite d'êtres humains et de la contrebande de cigarettes), en tirant les leçons de ses échecs et en mettant à profit les possibilités qu'offre la libre circulation des personnes, des marchandises et des capitaux à l'intérieur de l'Union. M. Zanders a tout spécialement évoqué les activités criminelles de mineurs non accompagnés originaires d'Europe orientale qui sont orchestrées par des groupes criminels organisés dans le but de tourner le droit pénal.

- Tout en saluant les progrès réalisés au cours des dernières années, les deux experts ont fait état de ce qu'ils considèrent comme des obstacles majeurs empêchant actuellement une coopération plus efficace entre les autorités répressives dans l'Union.
- Les deux experts ont souligné les problèmes qui se posent actuellement parce que les règles de procédure divergent d'un État membre à l'autre (M. Abbott a cité à titre d'exemple les règles concernant l'instruction et l'admissibilité des preuves, le recours aux informateurs, l'attitude coopérative des témoins, les règles de divulgation d'informations, la protection des données, etc.). M. Zanders a aussi critiqué l'absence de règles de fond harmonisées dans le cadre du droit pénal.
- Les deux experts se sont déclarés peu satisfaits du fonctionnement actuel du conseil d'administration d'Europol (dont ils sont membres). Selon eux, le conseil d'administration est surchargé de questions juridiques de détail et n'est pas en mesure de se concentrer suffisamment sur la planification stratégique et la fixation de priorités pour Europol et sur la surveillance du fonctionnement d'Europol, en raison notamment de la rotation semestrielle de la présidence. Les quinze membres du conseil d'administration défendent trop souvent des positions nationales au lieu de se placer dans une perspective européenne commune. Europol est forcé d'appliquer des procédures excessivement formalistes, même pour des tâches tout à fait élémentaires.
- Les deux experts ont confirmé que l'efficacité d'Europol pâtissait de l'insuffisance des informations communiquées par les autorités des États membres. M. Abbott a en outre évoqué le manque de clarté des règles régissant Europol.
- Les deux experts ont estimé que la Task force des responsables des services de police de l'UE, mise en place récemment, ne remplissait pas actuellement le rôle prévu par le Conseil européen de Tampere.
- M. Zanders a déploré tant l'absence de planification stratégique globale et de fixation de priorités au niveau de l'Union que l'absence de cadre pour la coopération opérationnelle multilatérale entre les services compétents des États membres. Selon lui, le Conseil se trouve saisi, par les présidences successives, de nombreuses initiatives qui se chevauchent et qui, parfois, sont incohérentes. Par ailleurs, selon M. Zanders, il n'existe pas de mécanisme approprié de suivi et de contrôle de la mise en œuvre pour les actions convenues au niveau de l'Union. Il a estimé que la structure actuelle du Conseil en matière de coopération policière ne fonctionnait pas efficacement parce qu'elle doit s'acquitter indifféremment, et en même temps, d'un trop grand nombre de missions différentes.

- M. Zanders a estimé que, pour ce qui est de la coopération opérationnelle, les États membres continuaient souvent de privilégier les formules bilatérales par rapport aux formules multilatérales en raison de la rigidité juridique et de la lourdeur de ces dernières.
- Les experts ont par ailleurs fait des suggestions concrètes pour améliorer la situation à l'avenir.
- M. Zanders a suggéré que le Conseil devrait adopter un "plan de sécurité" stratégique fixant les priorités générales dans le cadre de la lutte contre la criminalité et définissant un lien approprié entre lesdites priorités et les capacités nécessaires. M. Abbott a préconisé que l'on passe de la coopération (qui prend la forme d'une réponse ad hoc à des problèmes déterminés) à une collaboration et une coordination *continues*.
- Les deux experts ont demandé un renforcement de l'harmonisation ou du rapprochement des éléments de la procédure pénale (ou, selon les termes utilisés par M. Abbott, des "procédures de travail" et des "pratiques opérationnelles"). Par ailleurs, M. Zanders a plaidé pour une plus grande harmonisation dans les domaines prioritaires du droit pénal matériel, tandis que M. Abbott a manifesté sa préférence pour une reconnaissance mutuelle (assortie d'une harmonisation des procédures), qui lui paraît la bonne manière de progresser, et il a déclaré qu'il n'était pas convaincu de la nécessité de mettre en place un "droit pénal fédéral européen".
- M. Zanders a proposé d'établir une distinction plus nette entre les fonctions actuellement exercées au Conseil et de mettre en place une double structure où l'une des composantes s'occuperait des procédures servant à établir le cadre normatif, l'autre veillant à la coopération opérationnelle entre les États membres et entre leurs services sur la base d'engagements formels.
- Interrogés sur la perspective d'un "FBI européen", les deux experts ont reconnu que certaines insuffisances allaient à l'encontre d'une transposition directe du modèle américain. Pour M. Abbott, il faudrait, dans cette perspective, procéder d'abord à une définition uniforme des infractions pénales et des procédures au niveau de l'UE, ce qui comporterait un risque de perdre le contact avec les polices locales. En lieu et place, il a préconisé d'exploiter plus à fond le potentiel des structures existantes. M. Zanders, pour sa part, préférerait un autre modèle d'évolution, à savoir qu'Europol, investi d'un rôle plus opérationnel, serait en mesure de coordonner les enquêtes et d'être chef de file des équipes communes d'enquête, au lieu d'assumer une simple fonction d'appui comme il le fait actuellement. Toutefois, M. Zanders a jugé qu'une évolution à long terme aboutissant à une sorte de "FBI européen" et à la désignation d'un "procureur européen" constituait la bonne solution. Selon M. Abbott, il convient d'étudier soigneusement les conséquences de la désignation d'un tel procureur.
- Les deux experts ont mis en garde contre toute tentative d'inscrire dans le traité une liste exhaustive des infractions pénales devant faire l'objet d'une harmonisation ou d'une coopération au niveau de l'Union, l'expérience montrant que la criminalité organisée passe rapidement d'un secteur à un autre et développe constamment de nouvelles activités criminelles. L'action de l'Union, et en particulier celle d'Europol, devrait viser à lutter contre la criminalité organisée ou la grande criminalité en général. D'après M. Zanders, il serait

préférable que les ministres réunis au sein du Conseil définissent les types d'infractions pénales qui doivent être considérés comme prioritaires dans le cadre de l'action au niveau de l'Union. À terme, ces types d'infractions graves pourraient faire l'objet d'une harmonisation.

- Les deux experts ont insisté sur la nécessité d'établir des liens plus étroits entre Europol, Eurojust et la Task force des responsables des services de police de l'UE, et d'éviter les chevauchements et les doubles emplois.
- M. Zanders a en outre indiqué qu'il fallait améliorer la formation des officiers de police, suggérant à cet égard de créer une véritable école de police.
- M. Zanders a déclaré que, de son point de vue, rien ne s'opposerait à une "communautarisation" de la coopération policière dans l'Union.

2. Lutte contre la criminalité organisée (point de vue des organismes européens)

– Exposé de M. Jürgen STORBECK, directeur d'Europol, suivi d'un échange de vues

M. Storbeck a notamment évoqué les points ci-après lors de son exposé et dans les interventions qu'il a faites en réponse à des questions posées par des membres du groupe.

- Faisant un tour d'horizon de la situation actuelle en matière de criminalité et des priorités d'Europol dans la lutte contre celle-ci, M. Storbeck a confirmé les informations fournies par MM. Zanders et Abbott (voir plus haut). En outre, il a indiqué, par exemple, que même des infractions pénales moins graves, comme le vol qualifié, étaient de plus en plus orchestrées par des groupes criminels internationaux et que la coopération au niveau mondial entre plusieurs de ces groupes devenait toujours plus étroite. Pour ce qui est des domaines prioritaires de la lutte contre la criminalité organisée en Europe, M. Storbeck a confirmé les indications fournies par les autres experts et a ajouté, au nombre des priorités existantes d'Europol, la cybercriminalité et la contrefaçon de l'euro.
- M. Storbeck a confirmé l'analyse faite par MM. Zanders et Abbott au sujet des obstacles à une action plus efficace d'Europol et à une coopération policière plus intense, tout en soulignant les progrès remarquables accomplis depuis qu'Europol a commencé à fonctionner. À ce propos, il a fait référence au système de télécommunications d'Europol, aux analyses d'organisations criminelles que l'Office a effectuées et à l'introduction d'une base de données centralisée permettant d'effectuer des recherches sur des cas particuliers.
- Selon M. Storbeck, les États membres ont encore tendance à mettre excessivement l'accent sur la souveraineté nationale dans cette matière; en particulier, ils tiennent absolument à ce que l'unanimité soit acquise pour toutes les questions stratégiques, et même pour les modalités techniques et opérationnelles, qui sont examinées par le conseil d'administration d'Europol. De ce fait, la coopération policière européenne réagit trop lentement aux nouveaux phénomènes qui apparaissent en matière de criminalité, tant pour ce qui est d'adapter son cadre juridique que pour régler des questions pratiques telles que la formation. M. Storbeck a

aussi regretté qu'Europol doive travailler en onze langues et qu'il n'y ait pas une langue de travail unique.

- M. Storbeck a déploré des insuffisances au niveau de la mise en œuvre, du contrôle et de l'évaluation des décisions prises par le Conseil. Ainsi, il n'existe actuellement pas de mécanisme permettant de contrôler si les États membres remplissent l'obligation de fournir des informations à Europol. Or, la communication d'informations et de renseignements est décisive pour l'efficacité de l'action d'Europol.
- M. Storbeck a estimé que les priorités nationales de la lutte contre la criminalité n'étaient pas toujours compatibles entre elles. Au niveau européen, de nombreux chevauchements apparaissent entre les divers systèmes, initiatives, organismes et bases de données de création récente, qui coexistent sans être toujours compatibles (Europol, Schengen, OLAF, Eurojust, réseaux divers, etc.). Il a plaidé en faveur d'une rationalisation de ces organismes et réseaux.
- Selon M. Storbeck, le contrôle parlementaire exercé sur Europol manque de clarté; il a déclaré qu'Europol devait rendre des comptes à un trop grand nombre de parlements nationaux. L'existence d'un contrôle démocratique plus fort et plus efficace serait dans l'intérêt même d'Europol. Au nombre des solutions envisageables, il a évoqué l'éventualité d'un contrôle exercé par le Parlement européen.
- M. Storbeck a déclaré que les procédures actuelles de modification de la Convention Europol et ses diverses modalités d'application étaient trop pesantes; beaucoup de textes importants ne sont pas encore entrés en vigueur faute de ratification par tous les États membres. Ainsi, depuis deux ans, on s'efforce de modifier la Convention Europol afin d'atténuer la contrainte que représente la règle de l'unanimité. Tout en admettant que le système actuel garantit que les États membres acceptent de bon gré les conventions qu'ils ont ratifiées, M. Storbeck a indiqué qu'il serait bon que la Convention Europol et ses modalités d'application puissent être converties en instruments relevant du droit communautaire, afin d'amener plus rapidement les modifications législatives nécessaires.
- M. Storbeck a expliqué que, à l'heure actuelle, Europol n'avait pas de fonction de chef de file, mais qu'il exerçait une influence sur les enquêtes nationales et y participait; sa contribution a récemment facilité quelques arrestations importantes. Pour ce qui est des perspectives de faire jouer à Europol un rôle plus opérationnel, M. Storbeck a établi une distinction entre les enquêtes, pour lesquelles il peut envisager un renforcement du rôle d'Europol (par exemple en l'autorisant à interroger des témoins), et les pouvoirs d'exécution (tels que la confiscation ou les mandats d'arrêt), qui devraient demeurer de la compétence des autorités nationales. Cependant, un élargissement significatif des pouvoirs d'enquête d'Europol poserait le problème de savoir qu'elle autorité juridictionnelle contrôlerait alors Europol et coopérerait avec lui. Au cours de la discussion, tout en admettant que les instruments de coopération existants devraient d'abord être consolidés, M. Storbeck a plaidé pour une centralisation plus poussée de la coopération policière en Europe, pour autant qu'elle soit soumise à des règles et à un principe de responsabilité clairement définis. Il a en outre déclaré que, plus Europol se

verrait conférer de pouvoirs opérationnels, plus il s'imposerait de réexaminer le protocole établissant les privilèges et immunités d'Europol, ajoutant toutefois que, jusqu'à présent, Europol n'avait jamais fait valoir ses immunités.

- Pour M. Storbeck, dans certains secteurs de la criminalité où une action européenne s'impose généralement, par exemple la fraude au détriment des intérêts financiers de l'Union ou la contrefaçon de l'euro, il serait justifié de disposer d'institutions européennes comme un procureur européen et/ou une police européenne.
3. Exposé de M. Michael KENNEDY, président d'EUROJUST,
exposé de M. Franz-Hermann BRÜNER, directeur général de l'Office européen de lutte
antifraude (OLAF), suivis d'un échange de vues

L'exposé introductif de M. Kennedy a notamment porté sur les points ci-après.

- M. Kennedy a exposé la genèse d'Eurojust, depuis le Conseil européen de Tampere jusqu'à la mise en place officielle de l'unité en mars 2002 et au transfert prochain de son siège à La Haye. À cet égard, il a attiré l'attention sur les ressources limitées d'Eurojust (pour l'instant, un seul expert national est détaché au secrétariat). Il a en outre exposé le fonctionnement d'Eurojust en tant que collège de procureurs, de juges ou d'officiers de police nationaux ayant des prérogatives équivalentes. Il a indiqué qu'Eurojust avait jusqu'ici été associé à 300 affaires environ, pour moitié liées au terrorisme, au blanchiment de capitaux et au trafic de drogue.
- M. Kennedy a comparé le rôle d'Eurojust à celui de "l'huile" dans les rouages du système européen de coopération judiciaire en matière pénale (qui repose toujours essentiellement sur la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959). Sa mission, qui consiste à faciliter la coopération entre les autorités nationales, comprend des tâches aussi concrètes qu'une assistance à l'établissement de commissions rogatoires. Eurojust vise aussi à améliorer la coordination d'enquêtes et de poursuites menées par des procureurs nationaux. M. Kennedy a notamment insisté sur le droit qu'a Eurojust de demander à une autorité nationale d'entreprendre des poursuites sur des faits précis, ce qui lui donne un moyen d'action puissant; en effet, l'autorité nationale qui décide de ne pas donner suite à une telle demande doit en communiquer les motifs à Eurojust, qui peut rendre public son avis sur la question dans le cadre de ses rapports réguliers.
- M. Kennedy a souligné que, grâce à sa composition, Eurojust pouvait se mouvoir entre les systèmes de common law et de droit civil sans être entravé par leurs disparités (notamment les différences de statut des services de police, des procureurs, des magistrats chargés des poursuites, etc.).
- M. Kennedy a critiqué les chevauchements actuels entre divers organismes (Europol, Eurojust, OLAF) et souligné la nécessité d'accroître la coordination entre eux.

- M. Kennedy a évoqué les difficultés d'ordre pratique dues aux différences entre les règles de procédure en vigueur dans les États membres (diversité des mécanismes de surveillance, des règles en matière d'obtention de preuves). Il a demandé que l'Union élabore un acte relatif à l'obtention des preuves, pour garantir que, lorsque des fonctionnaires de plusieurs États membres travaillent en équipe, les preuves qu'ils ont obtenues seront admissibles devant les tribunaux de tous les États membres concernés.

L'exposé introductif de M. Brünner a notamment porté sur les points ci-après.

- M. Brünner a exposé le contexte général de la mission de l'OLAF, faisant notamment observer que l'Union disposait d'un budget considérable, fortement exposé aux risques de fraude, au niveau tant des recettes que des dépenses. Il a indiqué que, d'après les estimations, les intérêts financiers de l'Union étaient lésés pour un montant atteignant chaque année 2 milliards d'euros.
- Le Conseil a décidé, en 1996, que la Communauté devait être compétente pour mener des enquêtes administratives en collaboration avec les États membres (compétence qui a d'abord été exercée par l'UCLAF et par la suite, depuis 1999, par l'OLAF). Les intérêts financiers de la Communauté sont considérés, dans le traité, comme une valeur commune. Toutefois, selon M. Brünner, la protection des ressources financières de l'Union ne constitue pas toujours une priorité pour les autorités nationales et le traitement réservé aux dossiers sur lesquels l'OLAF enquête diffère d'un État membre à un autre. Trop peu d'enquêtes de l'OLAF aboutissent effectivement à une procédure judiciaire au niveau des États membres et il est parfois difficile d'obtenir des informations sur les résultats concrets de ces procédures. Le recouvrement des montants soustraits prend souvent trop de temps.
- M. Brünner a demandé que soit élaborée une solution européenne pour la protection des intérêts financiers de l'Union. À l'heure actuelle, les opérations de l'OLAF et d'Eurojust, qui pourtant collaborent, relèvent de piliers différents: une solution commune serait, selon lui, nécessaire pour l'avenir. Il a estimé que le procureur européen, dont la création a été proposée par la Commission et qui a fait l'objet d'une audition la semaine précédente, pourrait constituer une solution envisageable, qui mettrait à disposition un outil hautement spécialisé.

Répondant à des questions posées par des membres du groupe, M. Kennedy, M. Olivier de Baynast, vice-président d'Eurojust (notamment pour les questions relevant de sa sphère de compétence au sein d'Eurojust) et M. Brünner ont formulé entre autres les observations ci-après.

- Tous les intervenants ont plaidé en faveur d'une coopération plus étroite entre Europol, Eurojust et l'OLAF.
- M. Kennedy a fait observer qu'Eurojust ne pourrait donner toute sa mesure si l'unité n'était pas saisie volontairement par les États membres, puisqu'elle ne peut le demander elle-même. Il a par ailleurs indiqué qu'Eurojust produirait prochainement un rapport, dans lequel sont recensés vingt obstacles qui s'opposent à une entraide judiciaire efficace.

- M. de Baynast a indiqué que, pour les praticiens du droit, il se posait un problème de visibilité de la législation communautaire en matière pénale. Il a suggéré l'élaboration d'un texte de rang "supérieur" rassemblant cette législation et préconisé que l'Europe s'affirme davantage en tant qu'espace judiciaire commun, en faveur duquel tous les magistrats européens devraient se sentir attachés. Il a aussi préconisé la mise en place d'une base juridique solide garantissant qu'Eurojust reçoit les informations nécessaires, ainsi que l'inscription dans le traité du principe de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires. Évoquant l'existence d'un "problème d'instruments juridiques", M. de Baynast a déploré que les États membres gaspillent actuellement leurs énergies à négocier des textes qui, par la suite, ne sont pas ratifiés ou pas mis en œuvre.
- M. Brünner a souligné la nécessité de veiller à ce qu'il y ait égalité de traitement dans tous les États membres en ce qui concerne les suites judiciaires données aux cas de fraude au détriment du budget de l'UE, en particulier dans la perspective de l'élargissement. Il a estimé nécessaire de veiller avec plus de rigueur au respect des obligations que le traité impose en la matière aux États membres.
- M. Brünner a confirmé que les difficultés rencontrées par l'OLAF en ce qui concerne les informations communiquées par les États membres étaient moindres que celles mentionnées par les représentants d'Europol et Eurojust et ce, grâce aux obligations juridiques d'échange d'informations qui sont inscrites dans la législation communautaire.
- M. Brünner a indiqué que les variations de la définition de la notion de fraude existant entre les États membres posaient des problèmes, par exemple pour l'établissement de rapports sur la fraude couvrant toute l'Europe.
- M. Brünner a confirmé que, dans le cadre de ses enquêtes, l'office agissait en toute indépendance à l'égard des institutions. M. Kennedy a, quant à lui, indiqué que le degré d'indépendance des membres d'Eurojust était fonction de l'ordre juridique national dont ils relèvent.
- Pour ce qui est de la proposition d'instituer un procureur européen, M. Kennedy a recommandé d'analyser en profondeur si cette innovation s'imposait. Il a notamment estimé que, dans la pratique, la différence serait minime entre le pouvoir d'un procureur européen de conduire des enquêtes et le droit dont dispose déjà Eurojust de demander aux autorités compétentes des États membres d'entreprendre des enquêtes. L'objectif primordial devrait être de faire en sorte qu'Eurojust fonctionne bien. Si toutefois l'idée d'un procureur européen devait faire son chemin, les membres d'Eurojust seraient d'avis qu'il faudrait lui donner forme en s'inspirant d'Eurojust.
- Tant M. Kennedy que M. Brünner ont confirmé qu'une Charte des droits fondamentaux juridiquement contraignante ne devrait pas induire de changements ou de problèmes dans leurs tâches concrètes.

**Liste des membres du groupe de travail qui ont assisté à
la réunion du 25 septembre 2002**

- **M. John BRUTON, président, membre du Praesidium**
 - **M. Pat CAREY**
 - **M. Josef CHABERT**
 - **M. Alberto COSTA**
 - **M. Ben FAYOT**
 - **M. Jacques FLOCH**
 - **M. David HEATHCOAT-AMORY**
 - **M. Oskaras JUSYS**
 - **M. Jürgen MEYER**
 - **M^{me} Marie NAGY**
 - **M^{me} Androula VASSILIOU**
 - **M. Antonio VITORINO (M. Michel PETITE)**
-