

Un organe judiciaire pour l'Union européenne: Eurojust (1999-2004)



Par **Dr Michel Mangenot**, Expert national détaché – IEAP Maastricht

Cet article revient sur le processus de décision qui a donné naissance à Eurojust, nouvel organe de coopération judiciaire (en matière pénale) de l'Union européenne. Si Eurojust a été officiellement annoncé par le Conseil européen de Tampere en octobre 1999, l'idée remonte en fait à la création d'Europol. Ce projet ayant "réussi", à la différence de celui de Procureur, on compte de nombreuses revendications de paternité. Issu de réflexions développées au sein du Secrétariat général du Conseil, il a été porté par les quatre Présidences portugaise, française, suédoise et belge. La proposition de création d'un Procureur en charge de la protection des intérêts financiers communautaires, qui a été présentée par la Commission fin septembre 2000 dans le cadre de la Conférence intergouvernementale, a eu pour effet de mettre en concurrence les deux projets, pourtant de philosophie différente. Après un premier accord sur une Unité provisoire baptisée Pro-Eurojust, la décision finale intervient le 6 décembre 2001, selon le cadrage de Tampere mais dans une conjoncture transformée par le 11 septembre. Déjà introduit dans le traité de Nice, Eurojust est, depuis la Convention, consacré par le traité constitutionnel.

Eurojust est le nouvel organe de l'Union européenne pour le renforcement de la coopération judiciaire. Issu d'une décision du Conseil du 28 février 2002, doté de la personnalité juridique, son siège est, depuis décembre 2002, à La Haye. Son objectif est d'améliorer la coordination entre procureurs et enquêteurs nationaux travaillant sur des dossiers de criminalité transfrontalière grave et de leur prêter son concours en vue de renforcer leur efficacité. Eurojust joue un rôle à deux niveaux, opérationnel et stratégique, en matière de coordination judiciaire multilatérale. Ce nouvel organe offre aux autorités chargées des enquêtes et des poursuites la possibilité d'échanger des informations concrètes sur des procédures en cours. Sur le plan stratégique, il peut engager des actions sur des domaines de criminalité créant une difficulté aux praticiens en raison de leur complexité ou de la nécessité de coordination et d'expertise légale.

Dans cet article, nous nous intéressons aux logiques d'élaboration d'Eurojust au sein de l'espace judiciaire pénal européen. Cette création apparaît comme la dernière étape d'un processus de coopération institutionnelle judiciaire entamé dans le cadre du Troisième pilier de l'Union européenne en novembre 1993 avec la mise en œuvre du traité de Maastricht. Ces étapes sont les suivantes: création des magistrats de liaison (1996)¹, Réseau judiciaire européen (1998)² et Eurojust. A ce jour, et au vu des travaux de la Convention, ce projet apparaît, pour plusieurs années encore, comme le plus "intégré" en matière de coopération judiciaire pénale. Ajouté au traité CE dès Nice

(février 2001), il est inscrit dans la Constitution signée le 29 octobre 2004 à Rome (article III-273).

À la différence par exemple du projet du Procureur européen, ce projet a abouti. Cette réussite lui vaut de nombreuses revendications de paternité. Ainsi trouvera-t-on aussi bien une revendication française, allemande mais aussi belge. Après un retour sur les origines d'Eurojust, nous présenterons ici les cinq étapes ou moments de sa création.

I. Le pendant d'Europol

Si le terme d'Eurojust a vraisemblablement été inventé au moment de la préparation du Conseil européen de Tampere de 1999, l'idée d'Eurojust remonte à l'annonce de la création d'un "FBI européen" par Helmut Kohl en 1991 et à la création d'Europol par le traité de Maastricht en 1992. C'est dès cette période que naît cette idée d'une agence européenne comme l'équivalent d'Europol dans le domaine judiciaire dans des réflexions en particulier de Wolfgang Schomburg, ancien procureur et alors secrétaire d'Etat à la Justice au Land de Berlin.

Une initiative a été tentée dès le lendemain même de la mise en œuvre du traité de Maastricht, le 2 novembre 1993. Le ministre belge de la Justice propose alors un action commune établissant un "Centre pour l'information l'étude et l'échange dans le domaine de la coopération judiciaire", dénommé CIREJUD. Le modèle était celui fourni par des structures qui existaient déjà dans le domaine

de l'asile et de l'immigration: CIREA (Centre pour l'information, l'étude et l'échange dans le domaine de l'asile) et CIREFI (Centre pour l'information, l'étude et l'échange dans le domaine de l'immigration). Mais cette proposition aboutit finalement en 1998 à un réseau de points de contact, appelé Réseau judiciaire européen (RJE).

II. L'annonce à Tampere

Au moment de la mise en œuvre du traité d'Amsterdam en mai 1999 intervient la Présidence finlandaise. Celle-ci décide d'organiser le premier Conseil européen entièrement consacré aux questions de Justice et d'Affaires intérieures pour octobre 1999. Dans ce cadre, le Secrétariat général du Conseil³ bénéficie d'une grande confiance de la Présidence finlandaise. Au sein de la Direction générale Justice et Affaires intérieures, créée dès 1995 au Secrétariat, le directeur Gilles de Kerchove et son chef de division "Coopération judiciaire" Hans Nilsson, réunissent une petite équipe pour tester leurs idées sur une Unité de coopération judiciaire. Cette idée avait déjà été avancée fin 1996 à la suite des recommandations irlandaises sur la lutte contre la criminalité organisée. Le terme d'Eurojust, en référence explicite à Europol, apparaît alors dans ces discussions informelles. Se noue ici un réseau de relations professionnelles et personnelles au sein en particulier du Groupe de travail "Coopération judiciaire pénale" mis en place en 1997. En plus d'investissements universitaires, on retrouve ce réseau engagé dans la publication d'ouvrages aux Presses de l'Université de Bruxelles.

Ici la conjoncture est spécifique puisqu'un Conseil européen ne rassemble pas les ministres de la Justice. A lieu ainsi une réunion informelle des ministres de la Justice et de l'Intérieur à Turku, en Finlande, en septembre 1999, un mois avant le sommet de Tampere. Il s'agit d'une consultation des ministres "sectoriels" pour préparer le Conseil européen. Cette réunion informelle des ministres aboutit à la première officialisation politique d'Eurojust puisque la ministre allemande de la Justice reprit à son compte la proposition, avant le soutien d'Elisabeth Guigou, ministre française. C'est bien, pour la mise sur l'agenda d'Eurojust, à une imposition par le haut à laquelle on a assisté. L'appui franco-allemand permet l'inscription d'un projet développé au sein du Secrétariat général du Conseil dans les conclusions de Tampere.

III. Deux propositions concurrentes

Dans une deuxième étape, le projet prend forme avec l'annonce officielle de propositions, deux en l'occurrence ici. C'est le rôle des Présidences qui est ici déterminant. Le cadrage imposé par les chefs d'Etat et de gouvernement à Tampere est extrêmement précis au niveau formel puisqu'il précise que le Conseil devra adopter l'instrument légal nécessaire avant la fin de 2001. Il détermine rapidement une prise en charge du dossier par les Présidences jusqu'au délai impartit: dans l'ordre Portugal, France, Suède et Belgique.

Il revient bien à la Présidence portugaise de mener et de coordonner les travaux préparatoires à une initiative conjointe. Elle choisit une formule ouverte de mise à la discussion d'une série d'options. Dès le 4 février 2000, elle soumet au Comité de l'article 36 (organe chargé de la coordination de la coopération judiciaire et policière, qui fait suite au Comité K4) des scénarios concernant la détermination des compétences *ratione materiae* d'Eurojust et la définition de ses pouvoirs. C'est sur cette base qu'est proposé un questionnaire aux ministres de la Justice les 3 et 4 mars 2000, lors d'une réunion informelle à Lisbonne.

Il faut attendre la Présidence française début juillet pour qu'un texte soit mûr et qu'il soit déposé au Conseil le 20 juillet 2000⁴. Publié au Journal officiel le 24 août, il est signé des quatre Présidences⁵. Cette initiative prévoit l'institution d'une Unité de coordination judiciaire "Eurojust", composée d'un membre national par Etat membre, ayant la qualité de procureur, de magistrat ou d'officier de police, pour des formes de criminalité affectant deux ou plusieurs Etats membres et nécessitant une action coordonnée des autorités judiciaires. Elle prévoit qu'Eurojust pourra demander (de façon non contraignante) à un Etat membre d'entreprendre une enquête ou des poursuites dans un cas précis, ou à plusieurs Etats membres de coordonner leurs activités d'enquête et de poursuite. Si l'Etat membre refuse d'entreprendre l'enquête, il devra motiver sa décision. Enfin ce texte précise qu'Eurojust

disposera de la personnalité juridique et sera dirigé par un président, assisté de deux vice-présidents, tous les trois choisis par le Conseil parmi les membres nationaux.

Mais ce texte des quatre Présidences, préparé depuis des mois, est court-circuité par une proposition allemande déposée un mois aupara-

vant et sans concertation avec les quatre Présidences. Le 19 juin en effet, dans l'urgence, l'Allemagne officialise une proposition propre sur Eurojust (publiée le 19 juillet)⁶, se trouvant logiquement dans les conditions de pouvoir réclamer un certain droit d'initiative, voire de paternité. A l'initiative du coordinateur allemand du Comité de l'Article 36, ce texte prévoit que chaque Etat membre devra désigner un ou plusieurs magistrats, procureurs ou officiers de police qui constitueront l'unité Eurojust et qui seront dénommés "fonctionnaires de liaison". Il s'agit ainsi d'une sorte de regroupement des magistrats de liaison dans un simple but d'informer sur l'état des procédures et de contribuer à la coordination des enquêtes mais sans structure propre, puisque c'est le Secrétariat général du Conseil qui est prévu pour assurer les moyens matériels ainsi que les ressources humaines (interprètes, traducteurs, personnel auxiliaire...) d'Eurojust.

Si la filiation avec les réflexions de Schomburg est claire (partisan d'un simple centre de documentation), l'initiative vise surtout à imposer sa propre définition à un texte initial et à définir un cadre *ad minima* à la discussion. La réaction du Secrétariat général et des quatre Présidences est vive. Mais il reste en définitive sur la table du Conseil deux initiatives divergentes. Le projet des quatre Présidences

L'appui franco-allemand permet l'inscription d'un projet développé au sein du Secrétariat général du Conseil dans les conclusions de Tampere.

apparaît déjà lui-même comme un compromis: il s'agit ici d'un premier compromis à quatre, avant celui à quinze. En effet, les membres belges souhaitaient dans la pré-négociation un instrument plus ambitieux, pour éviter avant tout le modèle dual d'Europol. On voit bien ici comment Europol, après avoir servi de déclencheur à la création d'Eurojust, joue maintenant comme contre-modèle institutionnel.

La véritable négociation commence ainsi début octobre 2000 sous Présidence française sur la base de deux textes très différents au niveau de leur philosophie. Un sous-groupe autonome est alors constitué au sein du groupe de travail "Coopération judiciaire pénale", marquant ainsi la spécificité d'Eurojust et son caractère institutionnel plus "noble". L'enjeu est la base de négociation: la stratégie française est ici de n'avoir progressivement qu'un seul texte, celui des quatre Présidences.

La DG Justice et Affaires intérieures de la Commission est passablement absente de cette négociation: plus récente, d'une composition strictement administrative et ne disposant alors que de peu d'expertise en matière judiciaire, elle n'a pas fait de proposition formelle en matière pénale avant septembre 2001. Elle s'investit par ailleurs prioritairement dans les domaines communautarisés, c'est-à-dire l'asile et l'immigration (ainsi que la coopération civile).

IV. Le projet divergent de la Commission et de l'OLAF: un Procureur pour la protection des intérêts financiers communautaires

La Commission n'a pas toutefois été totalement absente du processus de décision. Mais dans la création d'Eurojust, elle ne joue qu'un rôle indirect et à son corps défendant avec sa proposition, le 29 septembre 2000, de création d'un Procureur européen. Cette initiative, portée par la Commissaire en charge du budget, du contrôle financier et de la lutte antifraude, Michaela Schreyer, vise à assurer une protection des intérêts financiers de la Communauté. Cette proposition est à interpréter de façon spécifique dans la perspective de la lutte contre la fraude au sein d'un système de relations entre la Commissaire au budget, l'Office européen de lutte antifraude, l'OLAF⁷, et le Parlement européen (et sa commission du contrôle budgétaire, la COCOBU).

La Commission est en effet dans une logique très différente de la coopération judiciaire pénale, étant sous l'influence du Parlement européen qui vote le budget de l'OLAF; et c'est le Parlement qui est à l'origine de l'idée de Procureur dès 1996. L'OLAF est aussi particulièrement intéressé par la perspective du Procureur pour donner des suites autres qu'administratives à ses enquêtes, enquêtes que la COCOBU suit de façon attentive. Cette



Eurojust – La Haye

proposition s'inscrit par ailleurs dans le prolongement direct des études sur le *Corpus Juris*.

Parce que la proposition de la Commission d'un Procureur européen prend corps au moment de la Conférence intergouvernementale chargée de la réforme du traité d'Amsterdam, elle a pour effet de durcir considérablement l'opposition entre les deux projets. Dans cette concurrence, Eurojust apparaît comme la seule initiative sérieuse de coopération judiciaire. Le projet de Procureur de la Commission sert alors d'opportunité à la Présidence française, maîtresse des négociations jusqu'à Nice, pour proposer Eurojust comme réponse structurelle à la Commission dans le cadre de la CIG et ainsi l'inscrire dans le nouveau traité. Dans ce cadre, la Présidence française rédige des propositions d'articles (30 et 31) qui entendent consacrer l'équilibre entre coopérations judiciaire et policière en insérant un nouveau point 2 (Eurojust) au sein de l'article 31 comme pendant du point 2 de l'article 30 (Europol).

C'est du côté de la Commission que l'initiative française a provoqué une vive inquiétude, la référence explicite à la protection des intérêts financiers communautaires (PIF) retenant son attention. Cette mention n'apparaîtra pas dans le traité lui-même mais seulement dans la décision Eurojust.

Mais toute la Commission n'a pas été "réservée" sur Eurojust, ainsi sa DG Justice et Affaires intérieures, avec à sa tête le Commissaire Vitorino, s'est montrée beaucoup plus ouverte. Dans une communication du 22 novembre 2000⁸, elle a réagi à l'ensemble du projet et proposé de faire entrer Eurojust dans les schémas communautaires. Seule la présence d'un délégué de la Commission sera refusée par les Etats membres.

On retrouve par ailleurs ces mêmes clivages au Parlement européen entre deux de ses deux Commissions parlemen-

Parce que la proposition de la Commission d'un Procureur européen prend corps au moment de la Conférence intergouvernementale chargée de la réforme du traité d'Amsterdam, elle a pour effet de durcir considérablement l'opposition entre les deux projets.

taires: la COCOBU et la Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures. Si la première, comme défenseur du Procureur, s'est

montrée très réservée sur Eurojust, cela n'a pas été le cas de la seconde qui donna la position du Parlement dans son rapport du 27 avril 2001⁹. Sa seule recommandation concerne la place des policiers comme membres nationaux d'Eurojust.

V. Décisions

Reste une dernière étape à envisager: celle de la décision. Cette décision se joue en deux temps: les négociations de l'Unité provisoire baptisée Pro-Eurojust (achevées en décembre 2000) et, dans un second temps, les négociations sur la décision finale qui intervient le 6 décembre 2001.

Une autre particularité des négociations d'Eurojust est qu'une partie des premiers débats a porté en fait sur une expérimentation et la mise en place d'une Unité provisoire préfigurant l'institution finale. Là encore l'origine de cette idée revient au Secrétariat général du Conseil mettant en avant le modèle d'Europol qui avait ouvert dès 1994 une Unité antidrogue avant sa mise en place définitive en 1999. Cette "recette" institutionnelle permet aussi de proposer une réponse astucieuse ainsi qu'une porte de sortie à la proposition concurrente de l'Allemagne. Mais l'idée centrale est de conforter Eurojust et de le rendre inéluctable ainsi que d'orienter les négociations sur l'Unité définitive.

Ce projet n'étant pas considéré comme risqué par les Etats membres, les négociations avancent très vite. Lors d'une réunion informelle tenue à Marseille à la fin de juillet 2000, les ministres de la Justice donnent leur aval politique à Pro-Eurojust. Les négociations se déroulent ensuite dans le cadre du Comité à haut niveau de l'article 36 (ne rassemblant pas que des hauts fonctionnaires de la Justice, mais aussi de l'Intérieur). La décision est adoptée par le Conseil JAI du 14 décembre 2000 lors du Sommet de Nice. Elle est directement applicable à tous les Etats membres. La seule opposition est venue de la Commission (DG JAI) estimant qu'il n'y avait pas d'urgence et que cette solution transitoire ne devait pas durer. Cette position a été relayée par le rapporteur du projet au Parlement. La conséquence immédiate est l'arrivée, le 1^{er} mars 2001, au sein du Secrétariat général du Conseil, de quinze magistrats formant Pro-Eurojust. Jusqu'à l'adoption de l'instrument définitif, l'Unité est présidée par le représentant national de l'Etat qui exerce la présidence de l'Union européenne (c'est alors M. Bjorn Blomqvist). Le climat est enthousiaste, presque euphorique, et peut se résumer à l'idée: "Maintenant, nous avons créé quelque chose".

Alors que l'Unité provisoire est mise en place, il convient enfin de négocier la décision finale. Il reste deux Présidences suivant l'échéancier de Tampere: celle de la Suède et celle de la Belgique. La négociation reprend au sein du groupe de travail du Conseil (Coopération judiciaire pénale) réuni en session restreinte Eurojust. La montée en puissance se manifeste avec la nomination, par la Suède, d'un président de groupe spécifique pour Eurojust. Si la Présidence française a servi essentiellement à faire le tour du texte, à identifier les points à discuter, il n'y avait, au moment de Nice, un consensus que sur les missions générales, les compétences et la structure (Membre national et Collège). Les négociations

commencent alors avec la Présidence suédoise sur des questions plus techniques, principalement la protection des données et les structures (comme l'audit et le directeur administratif).

C'est à la Présidence belge qu'il revient de clore la négociation. Ici le processus d'élévation du profil du Président du groupe Eurojust se poursuit: son représentant, qui a suivi toutes les négociations, préside désormais à la fois le Groupe Eurojust et le Comité à haut niveau de l'article 36 (CATS). Pour arriver à une décision d'ici la fin de sa présidence, celui-ci prévoit pas moins de 13 jours de réunion, c'est-à-dire davantage que l'ensemble des trois Présidences précédentes pour toute la coopération pénale. Il joue aussi de sa position de président du CATS pour mettre les membres du groupe devant leurs responsabilités.

Dans cette configuration, le 11 septembre rend certaines querelles sur Eurojust assez dérisoires, d'autant que l'agenda est vite chargé par d'autres projets: le mandat d'arrêt européen et la définition du terrorisme à l'ordre du jour du Conseil exceptionnel du 20 septembre, puis du Conseil européen spécial du 21 septembre. Ces deux derniers projets, ainsi qu'Eurojust, se trouveront tous adoptés au Conseil JAI du 6 décembre 2001. Le 11 décembre 2001, ironie du sort, hasard de calendrier ou volonté de revanche, la Commission publie son *Livre vert sur le Procureur européen*¹⁰.

La décision officielle de création d'Eurojust est intervenue le 28 février 2002 et a été publiée au JOCE le 6 mars, date de son entrée en vigueur. Hébergé comme Pro-Eurojust au Secrétariat général du Conseil, Eurojust s'est installé le 10 décembre 2002 à La Haye dans le même bâtiment que la nouvelle Cour Pénale Internationale (CPI). L'inauguration officielle eut lieu le 29 avril 2003. Le choix de La Haye – en raison de la présence d'Europol – entériné au Conseil européen de Laeken en décembre 2001, a été définitivement confirmé par une décision du 13 décembre 2003, en marge du Conseil européen de Bruxelles¹¹. Eurojust a enfin signé des protocoles d'accord le 14 avril 2003 avec l'OLAF, puis le 9 juin 2004 avec Europol.

Conclusion

Le *Livre vert* de la Commission provoqua une seconde mise en concurrence entre le projet de Procureur et Eurojust au sein de la Convention, puis de la nouvelle CIG qui suivit. Cette nouvelle négociation, après Nice, tourna à l'avantage d'Eurojust. Le compromis trouvé par le Præsidium a été de maintenir la possibilité de créer le Procureur à la tête d'un Parquet, mais "à partir d'Eurojust" et à l'unanimité, ce qui ruine ses chances. C'est cette formulation qui vient d'être inscrite (article III-274) dans la Constitution adoptée par le Conseil européen du 18 juin 2004 et signée à Rome le 29 octobre 2004. Ce texte final consacre dans le même temps Eurojust par son nouvel article III-273. Mais il prévoit de renvoyer à une future loi la définition définitive d'Eurojust et le Conseil européen des 4-5 novembre 2004, qui a lancé le programme pluriannuel dit *Programme de La Haye*, a fixé au 1^{er} janvier 2008 au plus tard l'adoption, sur proposition de la Commission, d'une telle loi.

NOTES

- ¹ Action commune du 22 avril 1996 (JOCE, 27 avril 1996).
- ² Action commune du 29 juin 1998 (JOCE, 7 juillet 1998).
- ³ Sur cette organisation nous nous permettons de renvoyer à : Mangenot (Michel), "Une Chancellerie du Prince. Le Secrétariat général du Conseil dans le processus de décision bruxellois", *Politique européenne*, n°11, automne 2003. Nous avons fait partie, de mars à septembre 2003, d'une équipe de recherche sur l'espace judiciaire pénal européen constituée à l'Université Robert Schuman (Strasbourg) pour la Mission "Droit et Justice" (Paris).
- ⁴ Document du Conseil 10356/00 EUROJUST 7 et 10357/00 EUROJUST 8. Il faut noter que le rédacteur d'origine de ce texte est le Secrétariat général du Conseil.
- ⁵ Initiative de la République portugaise, de la République française, du Royaume de Suède et du Royaume de Belgique en vue de l'adoption de la décision du Conseil instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité organisée [Journal officiel C 243 du 24/08/2000].
- ⁶ Initiative de la République fédérale d'Allemagne en vue de l'adoption d'une décision du Conseil relative à la création d'une unité "Eurojust" [Journal officiel C 206 du 19.07.2000].
- ⁷ Créé sous le nom d'Unité de coordination de la lutte antifraude (UCLAF) au sein du Secrétariat général de la Commission, l'OLAF a reçu le 1er juin 1999 un statut d'indépendance pour effectuer les enquêtes antifraude internes (tous les organes et institutions de l'Union européenne) et externes (tous les destinataires ou les débiteurs des fonds communautaires).
- ⁸ Communication de la Commission concernant la création d'Eurojust [COM(2000)746 final – Non publié au Journal officiel], 22 novembre 2000.
- ⁹ Rapport sur l'initiative de la République portugaise, de la République française, du Royaume de Suède et du Royaume de Belgique en vue de l'adoption d'une décision du Conseil instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité organisée, ainsi que sur l'initiative de la République fédérale d'Allemagne en vue de l'adoption d'une décision du Conseil relative à la création d'une unité "Eurojust", 27 avril 2001, PE 302.224.
- ¹⁰ Commission européenne, *Livre vert sur la création d'un procureur européen pour assurer la protection pénale des intérêts financiers communautaires*, Bruxelles, 11/12/2001 (COM (2001)7515 final. 100 pages.
- ¹¹ Décision des représentants des Etats membres réunis au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, 13 décembre 2003, JO du 3 février 2004. ::