

Construire une Europe judiciaire en relation avec les espaces judiciaires nationaux : le rôle d'Eurojust

*Henri Labayle
Professeur à l'Université de Pau
Directeur du GDR 3452 Réseau universitaire Droit de l'ELSJ*

Mettre en perspective la lenteur avec laquelle l'Europe judiciaire se construit est parfois nécessaire. Voici près de 8 ans que les grands arbitrages relatifs à l'architecture de l'Espace judiciaire européen ont été rendus dans l'Union en 2004, à l'occasion de l'adoption du traité portant Constitution pour l'Europe.

Depuis, que s'est-il passé ? Rien ou quasiment. La création d'Eurojust lui est bien antérieure, en 2002, et seule est notable l'adoption de la décision 2009/426 du 16 décembre 2008 sur le renforcement d'Eurojust. Impulsée bien avant le traité de Lisbonne, elle n'est guère inspirée par l'esprit de ce dernier... Plus récemment, le programme de Stockholm et la proclamation par l'Union européenne de sa « Stratégie de sécurité intérieure » nous fournissent des indicateurs sur l'état des lieux. Ce dernier n'est pas encourageant tant l'indigence de cette "stratégie" du point de vue des questions de justice a pour égale la pauvreté du Plan d'action visant à mettre en œuvre le Programme de Stockholm.

Ce constat désabuse oblige à s'interroger sur la volonté réelle de l'Union de « construire » l'Europe judiciaire, objet de cette audition, au delà des déclarations de principe et des envolées tribuniennes dont votre Assemblée a l'habitude. Il ne suffit pas de prétendre " renforcer la confiance des citoyens dans l'Europe judiciaire", comme le prétend la Commission, pour y parvenir. Encore faudrait-il faire la preuve que celle-ci existe et que les instruments créés par l'Union ont vraiment une utilité, si l'on ne leur donne pas les moyens d'en faire la preuve. Partir du traité, du chapitre 4 de son titre V est le plus simple pour raisonner.

1. L'article 85 du TFUE a permis de franchir un cap décisif pour l'Europe judiciaire. Il dessine la voie à suivre pour rendre cette construction efficace. Certes, et il faut l'avoir à l'esprit, l'Espace judiciaire n'a pas été transformé de fond en comble et la logique qui anime celui-ci depuis trente ans demeure. L'espace répressif européen est toujours placé sous le signe de la « coopération » et de la coordination et il n'a pas basculé dans le monde de l'intégration, malgré la disparition des piliers intergouvernementaux. Si la révolution copernicienne n'a pas eu lieu, nombre d'améliorations ont cependant été apportées. Elles contrastent avec la mauvaise volonté des Etats membres et de l'exécutif européen à opérer la " lisbonnisation " de l'espace répressif commun qui s'impose

En témoigne le titre du chapitre IV du TFUE relatif à la « coopération » judiciaire en matière pénale qui requiert que l'Union puisse « **faciliter la coopération entre les autorités judiciaires des États membres** » dans son article 82 §1. En témoigne aussi et surtout l'article 85 §1 qui dessine la mission d'Eurojust : « **appuyer et de renforcer la coordination et la coopération entre les autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites relatives à la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres ou exigeant une poursuite sur des bases communes, sur la base des opérations effectuées et des informations fournies par les autorités des États membres et par Europol** ».

Le moins que l'on puisse en dire est que l'Union est ici loin encore d'un fédéralisme judiciaire ou d'un gouvernement européen des juges. Incontestablement, les autorités nationales sont et demeurent au coeur du dispositif, avant, pendant, après. Il s'agit là d'une coopération structurelle approfondie ou l'intermédiation est proposée entre niveau national et niveau européen.

Pourtant, l'Union européenne n'est guère pressée de s'engager dans cette voie, préférant manifestement l'immobilisme au mouvement. Le potentiel d'Eurojust est loin d'être aussi développé qu'il le devrait sans que cela paraisse émouvoir quiconque. Faut-il croire que le traité d'Amsterdam est encore en vigueur et régit toujours la question ?

En effet, l'action d'Eurojust à laquelle nous sommes conviés à réfléchir aujourd'hui ne s'appuie pas encore sur cette base « constitutionnelle » du traité de Lisbonne. L'inaction de l'Union fait reposer Eurojust sur la décision précitée de 2008, pourtant largement dépourvue d'ambition. Alors que la décision 2009/426 aurait pu mettre à profit l'esprit du traité de Lisbonne et commencer à « verticaliser » l'entraide répressive au sein de l'Union européenne en mettant en oeuvre ses prescriptions, les États membres ont fait le choix à l'époque, c'est-à-dire en 2008, de conserver un profil bas à l'action d'Eurojust.

L'absence de caractère contraignant de l'action d'Eurojust est la plus choquante à cet égard, si on la rapporte à son domaine d'application : lutter contre le crime... Cantonnée à un rôle d'intermédiaire, à adresser des avis ou des demandes non contraignantes aux autorités nationales auxquelles Eurojust peut offrir son soutien, l'Agence est bien loin d'offrir le socle minimal « à partir » duquel, un jour peut être, le futur Procureur européen pourra voir le jour.

Or, l'article 85 devrait autoriser à raisonner autrement. La mission d'Eurojust est claire : garantir l'efficacité de la poursuite, y compris en s'appuyant sur des "bases communes". Le choix de ces termes est fort, il démontre bien des potentialités considérables.

Eurojust est alors condamnée à l'exemplarité, à persuader du bien-fondé de son action, à faire encore la preuve de sa légitimité auprès des instances nationales sans que l'on comprenne véritablement pourquoi : le traité ne serait-il pas entré en vigueur ?

Car l'essentiel est là : c'est bien le traité de Lisbonne et plus précisément son article 85 qui indique sur quelles bases aujourd'hui devraient se dérouler et s'articuler les relations entre les autorités nationales et Eurojust. Ses dispositions renvoient

précisément à un projet politique commun, à une lecture commune de la lutte contre la criminalité que les Etats membres ne sont guère pressés de définir, et l'on y reviendra.

Quoi qu'il en soit, le descriptif du traité ne laisse pas de place au doute : la subsidiarité juridictionnelle organisée par son chapitre IV exige que la relation entre les autorités nationales et Eurojust soit de qualité. Clairement, l'action d'Eurojust est entièrement dépendante des informations « fournies par les Etats membres » et sans lesquelles il lui est impossible d'exercer sa mission.

Le silence poli conserve par la Commission sur la manière discutabile dont les Etats membres s'acquittent de leurs obligations d'information et de coopération étonne donc... Renvoyer à 2014, comme le fait la Commission, l'évaluation prévue par son article 13 §12 est-il bien sérieux du point de vue de l'efficacité de la lutte contre le crime ? Surtout lorsque cette dernière ajoute que les textes futurs seront élaborés à partir de cette évaluation... Des aujourd'hui, puisque la transposition devrait être achevée depuis mai 2011, il faudrait ouvrir le chantier.

A moins que cette date butoir de l'évaluation ne soit un prétexte pour attendre encore de doter Eurojust du cadre réglementaire indispensable à son action.

2. Tout se jouera en effet à l'instant de l'élaboration de ce cadre réglementaire. C'est l'interrogation principale puisque l'article 85 §1 alinéa 1 renvoie à des règlements qui déterminent « **la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Eurojust** ». Adoptés par la procédure législative ordinaire, ils confieront au co-législateur qu'est le Parlement européen une responsabilité importante. Les Etats, eux, ont signifié d'ores et déjà leur méfiance puisque la déclaration 27 jointe au traité précise que « **les règlements visés à l'article 85, § 1, 2ème alinéa du TFUE devraient tenir compte des règles et pratiques nationales concernant le déclenchement des enquêtes pénales** »... Pour quelles raisons cette étape sera-t-elle décisive ?

D'abord parce que les questions structurelles ne sont pas indifférentes quant à la confiance indispensable à l'efficacité de l'entraide répressive. La judiciarisation d'Eurojust, au sens où l'agence devrait ne comprendre que des juges ou des procureurs, en est un exemple. Il n'est pas le seul car cette « judiciarisation » implique que l'Union s'interroge aussi sur les contrôles juridictionnels qui devront peser sur les décisions de cette institution. Ces questions ne sont pas neutres non plus du point de vue de l'efficacité et de l'autonomie d'Eurojust. Est-ce bien normal que cette "agence" n'en ait aujourd'hui que le nom et pas le statut ? A qui fera-t-on croire que la rémunération des membres nationaux par leurs États d'origine est un gage d'indépendance et de liberté de jugement quant au comportement de cet État ?

Ensuite parce que les questions fonctionnelles ne sauraient demeurer en l'état. La future réglementation devra fixer le curseur de l'ambition de l'Union européenne en ce qui concerne « **le déclenchement d'enquêtes pénales ainsi que la proposition de poursuites conduites par les autorités nationales** », les auteurs du traité ayant ainsi indiqué qu'Eurojust ne saurait avoir de pouvoir d'enquête directe. D'ailleurs, tout un travail de clarification sera nécessaire, puisque le traité précise que « **les actes officiels de procédure judiciaire sont accomplis par les agents nationaux compétents** ».

Quoi qu'il en soit, les 3 tâches visées à l'article 85 (déclenchement, coordination, résolution de conflits) ouvrent la voie à une période nouvelle pour l'Europe judiciaire. Celle-ci est, potentiellement, celle d'une intégration "verticale" où les acteurs nationaux devront se soumettre autrement que par des mots à l'obligation d'entraide à laquelle ils ont souscrits, y compris en matière de résolution des conflits de compétence. Cette obligation peut être vidée de sens et demeurer symbolique si la réglementation ne renforce pas les termes du traité... De même, le silence gardé sur la collaboration indispensable entre les agences, et en particulier Europol, devra bien être comblé par cette réglementation.

Enfin le dernier alinéa de l'article 85 §1 dit l'essentiel : « **ces règlements fixent également les modalités de l'association du Parlement européen et des parlements nationaux à l'évaluation des activités d'Eurojust** ». A suivre les réactions qui ont déjà accompagné cette problématique à propos d'Europol, on devine la sensibilité des débats qui s'ouvriront. Il conviendrait cependant de s'accorder d'abord sur l'objet de l'évaluation, particulièrement sensible au regard du caractère judiciaire de l'Agence et des interdits qu'il entraîne du point de vue de la séparation des pouvoirs.

Du résultat de cette phase, dépendra la figure d'Europol, au cœur de l'architecture répressive de l'Union.

3. Cette figure est pour le moins effacée aujourd'hui, près de dix ans après la création d'Eurojust.

Cela s'explique sans doute pour des raisons culturelles autant que politiques, liées au caractère « judiciaire » de l'institution et à l'inverse de l'autre Agence qu'est Europol. Un tel constat n'est pas nécessairement encourageant dans la mesure où le traité de Lisbonne a pris le parti de faire d'Eurojust le pivot privilégié de l'entraide répressive de l'Union. Toute faiblesse de sa part a en effet des conséquences sur le jeu de cette entraide. Il en sera de même à propos du "Procureur européen" dont l'éventuelle création se fera "à partir" d'Eurojust.

Il est vrai que le paysage de l'Union contraste fortement avec celui des Etats membres en matière de politique criminelle. Ici en effet, ce qui en tient office est exclusivement entre les mains de l'exécutif et des Etats membres. A l'inverse du législateur national qui occupe la place que l'on sait en droit interne dans la définition des politiques pénales, le traité de Lisbonne fait du Conseil européen l'acteur principal de la détermination de cette politique criminelle. Ce dernier « **définit les orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice** » en vertu de l'article 68. De plus, un Comité permanent, le COSI, est en charge de la coordination opérationnelle.

On comprend alors les déséquilibres constatés dans la Stratégie de sécurité intérieure de l'Union. Force est de se rendre à l'évidence : Eurojust n'y est cité que trois fois, comme si elle n'était que quantité négligeable... C'est dire si cette "stratégie" de l'Union est à l'entière discrétion des Etats membres et apparaît bien loin de ce que pourrait être l'embryon d'une politique criminelle. Les multiples références du texte aux "citoyens" de l'Union et à leur besoin de sécurité masquent à peine l'indifférence des auteurs de cette stratégie à leurs aspirations réelles en matière de justice pénale.

Car les motifs d'interrogations sont nombreux concernant le fonctionnement d'Eurojust et la qualité de son articulation avec les rouages nationaux. La lecture, entre les lignes, du rapport d'activités 2010 d'Eurojust permet de les entrevoir.

Ainsi, faut-il vraiment se satisfaire du bilan apparemment remarquable des 1424 demandes nationales d'assistance formulées auprès de l'Agence, dont 1015 dans des domaines prioritaires d'action ? Dans une Union européenne de plusieurs centaines de millions de citoyens, le chiffre est-il si flatteur au vu des besoins ? Est-ce acceptable qu'un État membre, Chypre, ne formule aucun besoin durant cette année là ? Que le Royaume d'Espagne en formule autant que le Luxembourg et les Pays Bas quasiment autant que la France est-il glorieux du point de vue de la lutte contre le crime ?

Vraisemblablement pas mais encore faudrait-il un lieu, une enceinte pour le dire publiquement et c'est tout à l'honneur de votre Parlement de prendre cette responsabilité aujourd'hui...