

L'APPEL DE GENÈVE, 10 ANS APRÈS, DES PROGRÈS SUBSTANTIELS MAIS BEAUCOUP RESTE À FAIRE...

Edmondo Bruti Liberati
Procurateur adjoint de la République Milano

Il y a 10 ans, nous étions 7 magistrats français, italien, espagnol, belge et suisse à avoir lancé ce qui s'est appelé "l'appel de Genève" demandant aux parlements et gouvernements nationaux "d'abolir les protectionnismes dépassés en matière policières et judiciaires", et "d'instaurer un véritable espace judiciaire européen au sein duquel les magistrats pourront, sans entrave autres que celles de l'Etat de droit, rechercher et échanger les informations utiles aux enquêtes en cours".

Cet appel a été signé par de très nombreux juges et procureurs d'Europe, conscients de l'importance de travailler ensemble pour lutter contre la criminalité organisée, la corruption, le terrorisme, le blanchiment d'argent et la criminalité financière par delà les frontières intra-européennes.

10 ans plus tard, cet appel a toujours la même actualité.

Certes, il y a eu des progrès.

Aujourd'hui, la communication directe entre juges ou procureurs européens est largement possible, sans passer par des circuits diplomatiques longs et souvent inefficaces.

Le mandat d'arrêt européen qui a remplacé l'extradition est une réelle avancée et permet la remise des personnes recherchées ou condamnées dans des délais bien plus rapides, tout en permettant aux personnes de faire valoir plus rapidement leurs droits. On regrette toutefois les retards mis par certains Etats à transposer le mandat d'arrêt européen, et le caractère restrictif de certaines législations ou pratiques nationales pour appliquer ce texte qui constitue un progrès remarquable.

La Convention d'entraide judiciaire en matière pénale qui date de 1959 a été améliorée par la signature dans l'Union Européenne de la Convention d'assistance mutuelle du 29 mai 2000 et de son protocole du 16 octobre 2001. Pour les Etats non membres de l'Union Européenne, elle a été complétée par un 2^{ème} protocole signé en 2001 dans le cadre du Conseil de l'Europe. Malheureusement 6 ans après la signature de ces textes, ils ne sont pas encore ratifiés par tous les Etats membres et les progrès qu'ils apportent ne peuvent s'appliquer partout. C'est particulièrement regrettable pour le protocole du 16 octobre 2001 qui vise à améliorer l'échange d'informations dans le domaine bancaire.

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'à l'exception du mandat d'arrêt européen, aucune des autres mesures adoptées sur la base de ce principe ne s'applique en pratique. Est il normal par exemple qu'une décision-cadre telle que celle qui permet de procéder rapidement et facilement au gel d'éléments de preuve ou de produits du crime au sein de l'Union européenne ne soit applicable que dans

15 Etats membres (et encore certains ne l'ont transposée que partiellement), alors qu'elle a été proposée en 2000 et adoptée en juillet 2003.

La création d'Eurojust est un progrès réel, mais là encore, 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 structure.

Le Réseau judiciaire européen (RJE) en matière pénale est aussi un outil très utile. Malheureusement, ce réseau n'est pas toujours connu par les magistrats de terrain, et ses membres ont aussi beaucoup d'autres tâches qui les empêchent de consacrer à l'entraide judiciaire toute l'attention qui serait nécessaire.

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 de 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'Union européenne et dans d'autres enceintes visant à lutter contre la corruption. La mise en œuvre pratique de ces textes se heurte néanmoins toujours à de nombreux obstacles.

Le projet du Corpus Juris visant la création d'un Ministère public européen pour lutter contre les fraudes au budget communautaire s'est heurté à plusieurs résistances.

10 ans après 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 on constate que l'élan de l'appel de Genève semble aujourd'hui s'essouffler. Alors que les institutions de l'Union Européenne avaient entendu cet appel et y avaient répondu avec 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 de l'Union, il semble qu'aujourd'hui tout nouveau progrès soit bloqué, notamment en raison de l'application de la règle de l'unanimité au Conseil. C'est pourquoi, en regrettant que les avancées prévues en cette matière par la Constitution n'aient pas pu encore voir le jour, on soutient l'idée d'une réforme institutionnelle permettant à la coopération policière et judiciaire de bénéficier du même régime juridique que la plupart des autres politiques communautaires. L'application de l'article 42 du traité sur l'Union européenne permettrait à la justice pénale de bénéficier de l'application du vote à la majorité qualifiée au Conseil, donnerait son rôle de colégislateur au Parlement Européen lui permettant d'exercer un contrôle démocratique si essentiel dans cette matière qui touche de près aux libertés publiques. Elle mettrait en mesure la Cour de justice de jouer pleinement son rôle de garante du bon fonctionnement institutionnel et de l'application correcte de la législation de l'Union par les Etats Membres.

Outre cette réforme institutionnelle d'envergure, la réalisation d'un espace européen où la justice peut pleinement s'exercer suppose des progrès dans plusieurs directions:

- l'amélioration des conditions de la coopération judiciaire ne peut s'effectuer au détriment des droits fondamentaux des citoyens 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.

- devant la multiplication des textes et la complexité toujours accrue du cadre juridique, un effort de formation des professionnels de la justice est nécessaire. La formation doit notamment permettre 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, et d'améliorer leurs compétences linguistiques afin de favoriser les contacts directs.

En 10 ans, la mise en place de l'espace judiciaire européen a progressé mais reste encore en devenir. Une réforme institutionnelle significative, 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 de progrès futurs.

<p style="text-align: center;"><u>L'APPEL DE GENEVE</u></p>	<p style="text-align: center;"><u>MEASURES ADOPTED WITHIN EU</u></p>
<ul style="list-style-type: none"> • To ensure the lifting of bank secrecy when a mutual legal assistance request is issued by judicial authorities. 	<ul style="list-style-type: none"> • Council Act of 16 October 2001 establishing the Protocol to the Convention on Mutual legal Assistance in criminal matters between the Member States of the European Union, entered into force on 5 October 2005. • Agreement on mutual legal assistance between the European Union and the United States of America, 19 July 2003. • Council Framework Decision of 26 June 2001 on money laundering, the identification, tracing, freezing, seizing and confiscation of instrumentalities and the proceeds of crime. • Council Framework Decision 2003/577/JHA of 22 July 2003 on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence
<ul style="list-style-type: none"> • To allow every European judge to contact directly another European judge. • To provide for the immediate and direct transmission of investigation requests via international rogatory letters, notwithstanding the investigations at national level. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2000 Convention on Mutual Legal Assistance in criminal matters between the Member States of the European Union (Article 6), entered into force on 23/8/2005. • European Arrest Warrant, Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European Arrest Warrant and the surrender procedure between Member States. • Eurojust, Council Decision of 28 February 2002 on setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime • European Judicial Network, Joint Action 98/428/JHA of 29 June 1998. (<i>ATLAS application</i> permits to identify the judicial competent authority in any Member State of the EU).

	<ul style="list-style-type: none"> • European Judicial Training Network (EJTN), Legislative resolution of the European Parliament with a view to adopting a Council Decision setting up a European judicial training network, [CNS (2000) 0829 O J C 273 E of 14.11.2003] • Liaison Magistrates, Joint Action 96/277/JHA of 22 April 1996.
<ul style="list-style-type: none"> • To reinforce the administrative mutual assistance in tax matters. In this respect, it is proposed to establish a new criminal offence "fraud offence" where it does not exist, in cases when the sum involved is significant and the act is committed by fraudulent methods. 	<ul style="list-style-type: none"> • Convention on mutual assistance and cooperation between customs administrations of 18 December 1997 (still not in force) • OLAF, Commission Decision of 28 April 1999 establishing the European Anti-Fraud Office. • Council Regulation n°2185/96 of 11 November 1996 concerning on-the-spot checks and inspections carried out by the Commission in order to protect the European Communities' financial interests against fraud and other irregularities. • Regulation 1073/99 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations by the European Anti-fraud Office. • Regulation (EC) No 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on controls of cash entering or leaving the Community. • Convention on the Protection of the European Communities' Financial interests of 27 November 1995 which entered into force on 17 October 2002. • Council Framework Decision of 28 May 2001 combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment. • Council Framework Decision of 26 June 2001 on money laundering, the identification, tracing, freezing, seizing and confiscation of instrumentalities and the proceeds of crime. • Council Regulation No 2073/2004 of

	<p>16 November 2004 on administrative cooperation in the field of excise duties.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Council Regulation No 1798/2003 of 7 October 2003 on administrative cooperation in the field of value added tax and repealing Regulation No218/92. • Regulation of the European Parliament and the Council on mutual administrative assistance for the protection of the financial interests of the European Community against fraud and any other illegal activities (presented by the Commission pursuant to Article 250 (2) of the EC Treaty) of 14 September 2006.
<ul style="list-style-type: none"> • To ratify the Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime of 8 November 1990 	<ul style="list-style-type: none"> • The Convention entered into force on 1 September 1993.. • Directive 2001/97/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2001 amending Council Directive 91/308/EEC on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering. • Directive 91/308/EEC of 10 June 1991 on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering. • Council Decision of 17 October 2000 concerning arrangements for cooperation between financial intelligence units (FIU) of the Member States in respect of exchanging information.
<ul style="list-style-type: none"> • To review the European Convention on mutual legal assistance in criminal matters of 20 April 1959. 	<ul style="list-style-type: none"> • Second Additional Protocol to the European Convention on mutual assistance in criminal matters of 8 November 2001, entered into force on 1 February 2004.
<ul style="list-style-type: none"> • To adopt necessary measures to implement effectively the provisions of Title VI of TUE and Article 209. 	<ul style="list-style-type: none"> • OLAF, Commission Decision of 28 April 1999 establishing the European Anti-Fraud Office • Council Regulation n°2185/96 of 11 November 1996 concerning on-the-spot

<ul style="list-style-type: none"> • To conclude a Convention providing for the possibility of prosecuting nationals responsible for corruption of foreign authorities. 	<p>checks and inspections carried out by the Commission in order to protect the European Communities' financial interests against fraud and other irregularities.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regulation 1073/99 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations by the European Anti-fraud Office. • Convention on the Protection of the European Communities' Financial interests of 27 November 1995 which entered into force on 17 October 2002. • OECD Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions of 21 November 1997, which entered into force on 15 February 1999 • Convention on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union of 26 May 1997 • Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector. • Regulation of the European Parliament and the Council on mutual administrative assistance for the protection of the financial interests of the European Community against fraud and any other illegal activities (presented by the Commission pursuant to Article 250 (2) of the EC Treaty) of 14 September 2006. • UN Convention against corruption, in October 2003, entered into force on 14 December 2005 (signed on behalf of EC on 15 September 2005).
--	---