

N°

29

8ème année

Décembre 2000

Agon

BULLETIN TRIMESTRIEL

Meilleurs vœux

Beste wensen

Best wishes

2001



Associations des juristes européens pour la protection des intérêts financiers des Communautés européennes

Associations of lawyers for the protection of the financial interests of the European Communities

Juristenvereinigungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften

EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR AND GLOBALISATION

2

In December, in Nice, the Member States of the European Union had the opportunity to advance the construction of a Europe based on the rule of law. The Commission, itself supported by the European Parliament, asked to create a European Public Prosecutor. This prosecutor would apply a set of common rules in relation to the protection of the financial interests of the European Community and could investigate on the territory of the fifteen Member States, without any need for a "*commission rogatoire*" (the execution of which can at present take years) and without any need for extradition (which is not always granted). The European Public Prosecutor would be under the control of a judge of freedoms or of a European preliminary criminal chamber. Italy supports this proposal and several states, including founding Member States have indicated their support for the substance of the proposal. However the French Presidency seems to eager to limit the debate to the creation of a structure called 'Eurojust', which only gives the illusion of progress.

Eurojust extends the system of liaison magistrates already set up and creates a pool of magistrates, police officers and prosecutors to "stimulate and improve" cooperation by establishing "privileged relationships" under "variable geometry" between prosecuting authorities. This means that accused persons risk being confronted with a system that is even more opaque and incomprehensible. This is because different authorities according to different rules will still undertake prosecutions. The investigation could, for example, start in one country, continue in another, and judgement could then take place in a third country, without any harmonisation of the rights of the defence. In addition, Eurojust rests on a confusion between criminality occurring *in* Europe (traffic in human beings, cybercrime, money laundering) and criminality *against* Europe (protection of the financial interests of the European Community, of the Euro, of European trade marks), which are placed strictly on the same level, even though states are less inclined to deal with the second form of criminality, as shown by the small number of prosecutions. The recent conference in Strasbourg, organised by the University, with judges, prosecutors and lawyers described the difficulties encountered and thus demonstrated the need to create a European Public Prosecutor (see the Manifesto of Strasbourg, Oct. 2000).

The creation of Eurojust only gives the illusion of progress because it will only facilitate the emergence of a

common judicial culture, which is not sufficient to guarantee effective prosecutions and which risks weakening the rights of the defence.

What is the relationship with globalisation? None, it seems. Globalisation creates the need for global rules, on trade (WTO) and the need for own judges (body for the resolution of trade disputes and international criminal courts for ex-Yugoslavia and Rwanda, in anticipation of the International Criminal Court); but negotiations remain based on power. The most powerful state imposes its rule and legislation follows; or it refuses the common proposal, which then stands outside its frontiers. To say nothing of the risk of privatisation of law by the most powerful economic actors who actually defend their private interests, under the pretext of self-regulation. At the global scale, no one seems to be able to defend the public interest put in common.

That is where Europe could offer a model. For historical reasons, no European country is in a hegemonic situation and the political will in Treaty of Amsterdam to build a common area of freedom, security and justice necessarily means the adoption of a truly common law, at least when it comes to protecting European interests. Knowing that EU frauds constitute officially some 1,4% of the budget, but that they are in fact closer to 10% (let us consider that the budget allocated to culture is some 0,1% of the budget!), it is clear that the stakes are high for European construction. As far as the need to protect the Euro is concerned, it is perhaps not necessary to state the obvious.

To miss the opportunity offered by the IGC is not only to give up on the advancement of justice in Europe, but also to evince a pluralist model in the debate concerning the globalisation of law.

If we do not want a global, hegemonic law, let us show without delay that a pluralist law at the European level is feasible, by adopting the proposal from the Commission. The Corpus Juris (a set of substantive and procedural rules) which inspires the proposal came about as a result of ten years of studies concerning different conceptions of criminal law in the Member States. It was published in the eleven languages of the European Union and submitted for debate in the various countries. Conceived as a synthesis keeping the best features of each national system, the project was amended to take into account the reactions in public debates. By contrast Eurojust, which aims to ensure that states hold on to

their prerogatives, still relies on the intergovernmental method.

By wasting our time in trying to preserve the appearances of sovereignty, we find ourselves with nothing to oppose to the partisans of a unique law, that of the most powerful state. We should not then complain if the WTO builds itself on a hegemonic model and we should continue to celebrate the merits of democracy whilst Europe shuts itself to citizens' voices and whilst the planet becomes a plutocracy.

The Treaty of Nice does not create the legal basis for an European public prosecutor. Nevertheless, the European Parliament already works on a new proposal limited to internal frauds.

Mireille DELMAS-MARTY
Professor at the University of Paris I
(Panthéon Sorbonne)

BEKÄMPFUNG DES EG-BETRUGES

- TEIL 2 : ZU DEN MÖGLICHKEITEN

EINER VERBESSERTEN EUROPÄISCHEN
ZUSAMMENARBEIT * -

In der Zeit vom 29.9. bis 2.10.1999 veranstaltete das deutsche Zollkriminalamt mit Unterstützung der Vereinigung für Europäisches Strafrecht e.V. und der Europäischen Kommission in Köln eine Expertentagung über die internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Wirtschaftsstraftaten zum Nachteil der Europäischen Gemeinschaft. An der Veranstaltung nahmen führende Vertreter der Strafrechtspraxis und der Strafrechtswissenschaft aus 17 europäischen Staaten teil. Der nachfolgende Text gibt den zweiten Teil der Zusammenfassung wieder, in welcher der Verfasser am Ende der Tagung die vorgetragenen Erkenntnisse und Lösungsansätze systematisierte. Der vollständige Beitrag ist in ZRP 2000, S. 186 – 192 veröffentlicht.

I. Problemstellung und Überblick

Im Bereich der Strafverfolgung werden die Schwierigkeiten der internationalen Amts- und Rechtshilfe von der Praxis als eines der Haupthindernisse bei der Verfolgung von Wirtschaftsstraftaten zum Nachteil der Europäischen Gemeinschaft bezeichnet. Entsprechendes gilt für andere Fälle der grenzüberschreitenden Wirtschaftskriminalität. Der Genfer Generalstaatsanwalt Bernard Bertossa hat dies im Hinblick auf die Ermittlungen in dem Elf Aquitaine / Leuna-Verfahren mit dem Hinweis veranschaulicht, dass in diesem Fall wegen Verzögerungen der internationalen Amts- und Rechtshilfe viele Beschuldigte auf die Verjährung hoffen könnten¹. Auch in zahlreichen anderen Fällen weisen die Justizpraktiker immer wieder darauf hin, dass bei entsprechenden Rechtshilfeersuchen oft nichts zurückkommt. Die deswegen dringend notwendige Diskussion über geeignete Reformmaßnahmen wird bisher allerdings meist nur punktuell und ohne die einschlägigen mittel- oder gar langfristigen Perspektiven geführt.

Will man die Diskussion über Fragen der internationalen Zusammenarbeit systematisieren und neue Lösungsansätze entwickeln, so müssen zunächst die – den

* Teil 1, s. Agon nr 28, nov. 2000, 6.

¹ Vgl. Süddeutsche Zeitung Nr. 34 v. 11.2.2000, S. 12.

Schwierigkeiten zugrundeliegenden – *Problemursachen* der traditionellen Amts- und Rechtshilfe klar herausgestellt werden: Diese liegen darin begründet, dass die unterschiedlichen Geschwindigkeiten der allgemeinen europäischen Integration einerseits und der Integration der europäischen Strafrechtssysteme andererseits zu einer grundsätzlichen Diskrepanz geführt haben, die eine effektive europäische Strafverfolgung nur schwer möglich macht. Straftäter bewegen sich dank der europäischen Grundfreiheiten innerhalb des Binnenmarktes ohne Schwierigkeiten; die Entscheidungen der Strafverfolgungsbehörden sind demgegenüber auch heute noch grundsätzlich auf das Territorium der Nationalstaaten begrenzt und können nur durch bürokratische und langwierige Verfahren der Amts- und Rechtshilfe auf das Territorium anderer Mitgliedstaaten erstreckt werden². Diese – nachfolgend noch näher erörterten – Transformationsprozesse sind für eine effektive Strafverfolgung vor allem deswegen schädlich, weil bei der Strafverfolgung der Faktor Zeit häufig eine entscheidende Rolle spielt.

Erkennt man diese Divergenz zwischen international operierenden Tätern und nationalstaatlich beschränkten Strafverfolgungssystemen, so werden die *beiden grundsätzlichen Lösungsansätze* im Bereich einer verbesserten Zusammenarbeit der Strafverfolgungssysteme deutlich: Der erste – bisher überwiegend verfolgte – traditionelle Lösungsansatz der klassischen Amts- und Rechtshilfe liegt darin, die herkömmlichen und national begrenzten Entscheidungen der Strafverfolgungsbehörden in anderen Staaten schneller anzuerkennen (dazu unten II.). Ein anderer – vor allem mittel- und langfristig interessanter – Lösungsansatz für die zugrunde liegende Problematik ist, die bisherige räumliche Begrenzung der strafrechtlichen Entscheidungen auf das nationale Territorium aufzugeben und die Entscheidung einzelner – nationaler oder supranationaler – Institutionen grundsätzlich und von vornherein mit einer «europaweiten» Reichweite auszustatten (unten III.).

II. Effektivere Transformation von nationalen Entscheidungen – Verbesserung der traditionellen Amts- und Rechtshilfe

A. Reform der gesetzlichen Regelungen

Die Analyse der bisherigen rechtlichen Instrumentarien im Bereich der Amts- und Rechtshilfe sowie vor allem ihr Einsatz in der Praxis zeigen, dass die einschlägigen *gesetzlichen Regelungen* zur Transformation nationaler Entscheidungen in andere Rechtsordnungen noch erheblich optimiert werden können.

- Das bisherige System von vielfältigen unterschiedlichen Amts- und Rechtshilfeabkommen muss zunächst *vereinfacht* werden, auch wenn dies aufgrund ihrer unterschiedlichen Sachgebiete (z.B. Zusammenarbeit zwischen Zollbehörden, allgemeinen Verwaltungsstellen und Justizbehörden) sowie ihrer unterschiedlichen Anwendungsbereiche (für Staaten des Schengener Abkommens, Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Unterzeichner der Europaratkonventionen, Partner bilateraler Abkommen, sonstige Staaten) schwierig ist³.
- Sodann müssen die in den bisherigen Abkommen enthaltenen *Vorbehalte für eine Verweigerung der Amts- und Rechtshilfe reduziert* und – zumindest innerhalb der Europäischen Union – allenfalls auf die wenigen wirklich politischen Fälle beschränkt bleiben.
- Die in den Amts- und Rechtshilfeübereinkommen vorhandenen *Formalien* sollten teilweise *wegfallen*, und die diplomatische Amts- und Rechtshilfe muss soweit wie möglich durch eine direkte Kommunikation der betroffenen Dienststellen ersetzt oder zumindest ergänzt werden.
- Das unterschiedliche *System der Rechtsmittel* gegen Entscheidungen im Bereich der Amts- und Rechtshilfe (das z.B. in Deutschland nicht exzessiv ausgebaut ist, mit dem sich jedoch in der Schweiz Entscheidungen über Jahre verschleppen lassen) müsste auf einen gemeinsamen europäischen Nenner gebracht werden, der sowohl rechtsstaatlichen Standards genügt als auch ein effektives Verfahren zulässt⁴.

² Vgl. dazu *Sieber*, in: Delmas-Marty (Hrsg.), *Corpus Juris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union*, 1998, S. 1 ff.

³ Vgl. z.B. die Vielzahl der einschlägigen Rechtsgrundlagen bei *Schomburg/Lagodny*, *Internationale Rechtshilfe in Strafsachen*, 3. Aufl. 1998. Zu den Diskussionen innerhalb der EU siehe zuletzt Entwurf eines Rechtsaktes des Rates über die Erstellung des Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (1999/C251/01/ABl. (EG) v. 2.9.1999, C 251/1).

⁴ Der o.g. Genfer Generalstaatsanwalt Bernard Bertossa nennt z.B. für das Elf-Aquitaine/Leuna-Verfahren 15 verschiedene Einsprüche und in dem Bestechungsverfahren um den spanischen Polizeichef Luis Roldon 93 Einsprüche, welche die Justiz 5 Jahre beschäftigten. Vgl. dazu SZ Nr. 34 v. 11.2.2000, S. 12.

- Die entsprechenden gesetzlichen Regelungen sollten klarstellen, inwieweit die im ersuchten Staat rechtmäßigen Beweiserhebungen im ersuchenden Staat auch dann verwertet werden können, wenn sie dessen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen nicht erfüllen⁵.
- Die Regelung der Amts- und Rechtshilfe sollte dabei nicht nur auf dem Papier weiterentwickelt, sondern auch in der Praxis evaluiert werden, wie dies der Rat der Europäischen Union nach dem Modell der Prüfung der Geldwäschebekämpfung durch die Financial Action Task Force (FATF) der OECD zur Zeit versucht.
- Mit diplomatischem Vorgehen und wirtschaftlichem Druck sind schließlich auch Verbesserungen im Hinblick auf Oasenländer erforderlich, die sich der Amts- und Rechtshilfe bisher weitgehend entziehen. Es ist – wie der oben zitierte Genfer Generalstaatsanwalt Bertossa im Hinblick auf Liechtenstein ausführt – nicht tolerabel, wenn ein «Dorf mitten in Europa ein wichtiger Finanzplatz ist, Ermittlungen erschwert und sich aktiv an Finanzkriminalität beteiligt»⁶.

B. Entwicklung geeigneter Organisationsformen

Die Optimierung der traditionellen Amts- und Rechtshilfe darf sich nicht auf das rechtliche Instrumentarium beschränken. Neben der gesetzlichen Regelung muss vor allem auch die praktische *Zusammenarbeit zwischen den nationalen Strafrechtssystemen* optimiert werden. Von der Verwaltungs- und Justizpraxis wird insoweit häufig der hohe Wert persönlicher Bekanntschaften, des sog. «*old-boys-network*», gepriesen, das zur Zeit – oftmals an den rechtlichen Regelungen vorbei – einen wichtigen Pfeiler der praktischen europäischen Zusammenarbeit bildet. Die damit angesprochenen persönlichen Verbindungen und Vertrauensverhältnisse zwischen den Angehörigen verschiedener nationaler Strafverfolgungssysteme dürfen deswegen in der Zukunft nicht gering geschätzt werden. Als alleinige Grundlage für eine Zusammenarbeit der Verwaltungs- und Justizsysteme eignet sich ein solches informelles Netzwerk von Bekanntschaften jedoch nicht. Die Verwaltungs- und Justizpraxis versucht daher

gegenwärtig zu Recht, dieses informelle Netzwerk von Zufallsbekanntschaften *institutionell abzusichern*. Dabei lassen sich unterschiedliche Modelle der praktischen Zusammenarbeit feststellen.

- Ein – vor allem vom Bundeskriminalamt bereits seit langem beschrittener – Weg für praktische Verbesserungen ist die Entwicklung eines Systems von Verbindungsbeamten, welche in die einzelnen Staaten entsandt werden und dort mit der Informationsbeschaffung und insbesondere der Weiterleitung von Amtshilfeersuchen an die zuständigen Stellen befasst sind.
- Die Justiz entwickelt dagegen das – abweichend konzipierte – «European Judicial Network», bei dem jeder Staat die auf seinem Territorium zuständigen «Verbindungspersonen» den anderen Staaten mitteilt, so dass entweder (wie in Griechenland oder Portugal) ein zentraler oder (wie in Deutschland oder Frankreich) mehrere dezentrale Ansprechpartner bekannt sind, welche entsprechende Ersuchen bearbeiten oder an die zuständigen Stellen weiterleiten können. Anders als bei dem personalintensiven System der Verbindungsbeamten muss bei diesem Modell nicht jeder Staat in jeden anderen Staat Beamte entsenden⁷.
- Einen im Hinblick auf den Umfang der Zentralisierung noch weitergehenden Ansatz stellt die von *Schomburg* vorgeschlagene und vom Europäischen Rat in Tampere am 15./16.10.1999 befürwortete justizielle Behörde «*Eurojust*» dar, welche die – beim European Judicial Network noch in den einzelnen Staaten dezentral arbeitenden – nationalen Ansprechpartner in einer zentralen Stelle zusammenfassen will, um die Kontakte zwischen den verschiedenen Justizbehörden zu verbessern⁸.
- Dieses System kann – ohne Schaffung neuer supranationaler Institutionen – nach Ansicht des *Verfassers* noch dadurch ausgebaut werden, dass die in die Koordinierungsstelle abgeordneten Justizbeamten nicht nur mit der Kontaktaufnahme zwischen den verschiedenen Justizbehörden betraut werden, sondern ihnen durch die nationalen Gesetzgeber (z.B. nach dem Modell der Ermittlungsrichter) die *Zuständigkeit für bestimmte Entscheidungen* im Hinblick auf das Territorium ihres Heimatstaates übertragen wird. Die

⁵ Vgl. zu diesen Fragen zuletzt *Höpfel/Huber* (Hrsg.), Beweisverbote in Ländern der EU und vergleichbarer Rechtsordnungen, 1999.

⁶ Vgl. SZ Nr. 34 v. 11.2.2000, S. 12.

⁷ Vgl. dazu gemeinsame Maßnahme vom 29.6.1998 zur Errichtung eines Europäischen Justitiellen Netzes, ABl. (EG) vom 7.7.1998, L 191/4.

⁸ Vgl. Schomburg, ZRP 1999, 237 ff.

in der Zentralstelle zusammenarbeitenden Beamten könnten dann jeweils für ihr Territorium, jedoch in eng koordinierter Weise z.B. gleichzeitig nationale Durchsuchungsanordnungen erlassen. Schlagwortartig ließe sich dieses (vom Verfasser im Bereich der kurzfristig möglichen „traditionellen“ Lösungen favorisierte) Modell als ein Kollegium von – jeweils für ihr nationales Territorium zuständigen – unabhängigen Ermittlungsrichtern charakterisieren.

- Als neue und interessante Möglichkeit für eine Verbesserung der Zusammenarbeit haben sich sodann die *Bildung gemeinsamer Ermittlungsgruppen und die Einleitung paralleler Strafverfahren* in verschiedenen Mitgliedsstaaten erwiesen. Die Effektivität dieser Ermittlungsmöglichkeiten beruht vor allem darauf, dass im Falle einer Einleitung paralleler Strafverfahren die im Ausland mit dem Fall befasste Institution Entscheidungen für das gesamte Territorium dieses Staates treffen kann: Wenn z.B. die deutsche Justiz im Wege der Rechtshilfe in Italien eine Durchsuchung an 20 verschiedenen Orten durchführen will, so kann ein – wegen desselben Delikts ermittelnder – Richter in Norditalien eine Entscheidung erlassen, die an allen einschlägigen Orten in Italien wirksam ist⁹. Die Bildung gemeinsamer Ermittlungsgruppen sowie die Einleitung paralleler Strafverfahren erscheinen darüber hinaus wegen der bei ihnen regelmäßig gleichgerichteten Interessenlagen der Strafverfolgungsbeamten auch als eine interessante Möglichkeit zur Verbesserung der bisherigen Amts- und Rechtshilfe.

C. Weitere praktische Verbesserungen

Die Effektivität der Amts- und Rechtshilfe kann sodann durch eine Reihe weiterer technischer Maßnahmen verbessert werden, welche auf der Beseitigung der *praktischen Schwachstellen der gegenwärtigen nationalen Systeme* zielen:

- Damit sowohl bei nationalen als auch bei internationalen Ermittlungen überhaupt festgestellt werden kann, ob gegen einen Beschuldigten in einem anderen Land ermittelt wird, sind zunächst *effektive elektronische Register und Aktennachweise* zu schaffen, die zwar auf regionaler oder nationaler Ebene betreut, jedoch europaweit koordiniert und abrufbar gehalten werden.
- Auch ein *Nachweis der unübersichtlichen gesetzlichen Regelungen* über die Amts- und Rechtshilfe muss, wie nunmehr von der Europäischen Union und vom deut-

schen Bundesministerium der Justiz mit dem Projekt CURIS beabsichtigt, verbessert werden, wobei insbesondere die Möglichkeiten des Internets genutzt werden sollten.

- Die *Kommunikationsfähigkeit* zwischen den nationalen Strafrechtssystemen ist sowohl im Bereich der technischen Systeme als auch der Sprachenausbildung zu verbessern, um die grundlegenden Voraussetzungen für eine Zusammenarbeit zu schaffen.

III. Europarechtliche Anerkennung von strafrechtlichen Entscheidungen – Neue Lösungsansätze

Neben dem bisher diskutierten – der traditionellen Amts- und Rechtshilfe zugrunde liegenden – Ansatz einer besseren Transformation national begrenzter Entscheidungen auf das Territorium einzelner Nationalstaaten besteht vor allem im Hinblick auf mittel- und langfristige Lösungen auch die Möglichkeit der Schaffung von Entscheidungen, die *von vornherein europaweit gültig* sind. Diese europaweit geltenden Entscheidungen können entweder von nationalen und von supranationalen Institutionen erlassen werden.

A. Europaweite Geltung von «verkehrsfähigen» nationalen Entscheidungen

Europaweit geltende Entscheidungen können – auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips zunächst und vor allem – durch eine Erweiterung des Geltungsbereichs von Entscheidungen nationaler Behörden geschaffen werden. Im Gemeinschaftsrecht erwies sich im letzten Jahrzehnt das Herkunftslandprinzip als erfolgreich, das heißt die *Anerkennung auch ausländischer Vorschriften und Entscheidungen* für die Verkehrsfähigkeit von Waren und Dienstleistungen. Die – vom Verfasser bereits 1991 auf der Bochumer Strafrechtslehrertagung vorgeschlagene – Ausdehnung dieses Modells unter Entwicklung einer «Verkehrsfähigkeit» der Entscheidungen von Strafverfolgungsbehörden¹⁰ ist daher im Rahmen des europäischen Einigungsprozesses naheliegend. Angesichts des gegenwärtigen Zustandes der europäischen Integration und insbesondere der Vereinheitlichung strafprozessualer Garantien durch die Europäische Menschenrechtskonvention ist auf Dauer nicht einzusehen, dass beispielsweise in Bayern zwar die Entscheidung

⁹ Vgl. die entsprechende Regelung zur Zuständigkeitskonzentration im deutschen Recht in § 162 Abs. 1 S. 2 StPO.

¹⁰ Vgl. Sieber, ZStW Bd. 103 (1991), S. 957 ff. (963).

eines brandenburgischen Richters anerkannt wird, nicht jedoch die seines österreichischen Kollegen. Der Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober 1997 zielt mit seinem neuen Art. 29 des EU-Vertrages auch zutreffend auf einen «Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts», der «die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität» gewährleistet und den Bürgern ein hohes Maß an Sicherheit bietet. Der Europäische Rat hat nunmehr auf seiner Sitzung in Tampere am 15. und 16. Oktober 1999 die gegenseitige Anerkennung von juristischen Entscheidungen als Zielsetzung formuliert ¹¹.

Derartige «verkehrsfähige» Entscheidungen der nationalen europäischen Strafverfolgungssysteme erfordern zwar nicht zwingend eine Angleichung des materiellen und des prozessualen Strafrechts. Sie wären jedoch politisch wesentlich leichter durchzusetzen, wenn eine gewisse *Harmonisierung der nationalen europäischen Strafrechtsordnungen* gelänge (wie sie z.B. § 264 StGB und § 370 Abs. 6 AO zugrunde liegt). Da eine Vereinheitlichung des materiellen Strafrechts im Sinne einer „Idealregelung“ in Europa kurz- und mittelfristig schwierig ist, kommt insbesondere einer Entwicklung von europaweit geltenden Mindeststandards Bedeutung zu, die u.a. für den Bereich der organisierten Kriminalität auch in Art. 31 lit. c) EUV vorgesehen sind. Darüber hinaus müssten auch die Eingriffsermächtigungen der Strafprozessordnungen weiter harmonisiert werden, wie dies durch die Europäische Menschenrechtskonvention in Europa in den letzten Jahrzehnten bereits erfolgte. Die Organisationsnormen der nationalen Strafprozessrechte könnten für ein Modell «verkehrsfähiger» strafrechtlicher Entscheidungen dagegen ohne größere Probleme unterschiedlich bleiben ¹².

Die Entwicklung *europaweit geltender Mindestregeln* für das materielle Strafrecht und für strafprozessuale Eingriffsermächtigungen würde auch ein – für eine Übergangszeit des europäischen Einigungsprozesses hier erstmals zur Diskussion gestelltes – *neues Modell des europäischen Strafrechts und der europäischen Zusammenarbeit* in Strafsachen ermöglichen: Entscheidungen auf der Grundlage der europaweit geltenden Mindestregeln könnte in weitgehendem Maße eine europaweite Reichweite verschafft werden, während darüber hinausgehende Eingriffsermächtigungen und Straftatbestände der (nur) nationalen Rechtsordnungen daneben weiterhin Grundlage für rein national geltende

Entscheidungen bilden könnten. In gesetzestechnischer Hinsicht müsste ein solches System europaweit geltender Mindestregeln nicht zwingend zu einem Nebeneinander von nationalen und supranationalen Strafgesetzen und Strafprozessordnungen führen, wie dies dem Nebeneinander von einzelstaatlichen und bundesstaatlichen Strafgesetzen im US-amerikanischen Recht entsprechen würde. Es ließe sich auch durch (z.B. im Wege eines Rahmenbeschlusses nach Art. 34 Abs. 2 lit. c) EUV) koordinierte nationale Regelungen erreichen, nach denen bestimmten nationalen Entscheidungen ¹³ eine europaweite Geltung zukäme. Ein solches System europaweit geltender Mindestregeln hätte den Vorteil, dass die traditionell nationalstaatlichen Straf- und Strafprozessrechte nur sukzessive und in dem erforderlichen Umfang durch einheitliche europaweit harmonisierte Rechtsnormen ersetzt würden. Durch das damit geschaffene Nebeneinander des traditionellen nationalen Rechts für rein nationale Strafverfahren und des (einheitlich geltenden oder supranationalen) «europäischen» Rechts mit europaweit geltenden Entscheidungen könnte in dem durch nationales Souveränitätsdenken gekennzeichneten sensiblen strafrechtlichen Bereich ein zukünftiges supranationales Strafrecht für Europa erprobt und langfristig vorbereitet werden.

Im Hinblick auf die Realisierbarkeit eines Modells europaweit geltender Entscheidungen der Strafverfolgungssysteme wird dabei sowohl in zeitlicher Hinsicht als auch im Hinblick auf die Eingriffsintensität der jeweiligen Entscheidung zu *differenzieren* sein. Bei der Ladung oder Vernehmung von Zeugen wird die Akzeptanz «verkehrsfähiger» europaweit geltender Entscheidungen auf weniger Widerstände stoßen als bei der – mittelfristig aber gleichwohl wünschenswerten – Anerkennung von Durchsuchungs- oder Haftbefehlen aus anderen europäischen Mitgliedstaaten oder bei dem – im Rahmen der Beratungen des zukünftigen europäischen Übereinkommens zur Rechtshilfe in Strafsachen höchst umstrittenen – «Fernabhören» der Telekommunikation. Insoweit ist daher zunächst eine differenzierende Analyse der einzelnen Entscheidungen der Strafverfolgungsbehörden erforderlich. Dies erlaubt eine kurzfristige Erprobung und eine sukzessive Erweiterung des Modells «verkehrsfähiger» Entscheidungen der Strafverfolgungsbehörden.

¹¹ Vgl. Presidency Conclusions, Tampere European Council 15 and 16 October 1999 (insbes. Nrn. 33 ff.).

¹² Vgl. zur Konzeption von strafrechtlichen Modellgesetzen und Mindestregeln Sieber, JZ 1997, 369 ff. (373 ff., 376 ff.).

¹³ Z.B. den z. Zt. diskutierten Entscheidungen über das «Einfrieren» von Beweismitteln im Bereich von Computersystemen oder Entscheidungen in bestimmten Deliktsbereichen.

Mittelfristig kann dann ein umfassenderer Schritt zu einer weitgehenden europäischen Anerkennung von Entscheidungen der nationalen Strafverfolgungsbehörden vollzogen werden, ohne die eine wirksame Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität nicht möglich ist. Die Justizminister der Europäischen Union sollten daher einen Rahmenbeschluss erarbeiten, nach dem Entscheidungen von Staatsanwälten und Strafgerichten in allen Mitgliedstaaten anzuerkennen und nach den nationalen Regeln des ersuchten Mitgliedstaates umzusetzen sind. Wenn dieser Weg mit Blick auf einzelne gegenwärtige oder zukünftige Mitgliedsstaaten der Europäischen Union als nicht praktikabel angesehen wird, müsste er möglicherweise – wie in Art. 40 Abs. 1 EUV vorgesehen – auf bestimmte Kernstaaten (z.B. die Schengen-Staaten) beschränkt werden oder aber müsste stärker auf Entscheidungen supranationaler Stellen gesetzt werden.

B. Schaffung supranationaler Einheiten mit europaweit geltenden Entscheidungen

Die Schaffung supranationaler Institutionen mit europaweit geltenden Entscheidungsbefugnissen kommt für spezielle Bereiche in Betracht. Für die vorliegend erörterten Delikte finden sich vor allem zwei „Vorläufermodelle“. Ein Modell *bildet die Europäische Betrugsbekämpfungsbehörde OLAF*¹⁴. Im Hinblick auf die Fragen der Amts- und Rechtshilfe ist dabei von Interesse, dass OLAF nunmehr zu Kontrollen vor Ort befugt ist¹⁵. Auch garantiert die gesetzliche Neuregelung über die Untersuchungen der Europäischen Betrugsbekämpfungsbehörde von 1999, dass die von OLAF erhobenen Beweise in den einzelnen Mitgliedsstaaten gleichermaßen verwertbar sind, wie die Beweiserhebungen der entsprechenden nationalen Behörden¹⁶. Das zweite Vorläufermodell für supranationale Institutionen zur Bekämpfung europäischer Kriminalität ist die europäische *Polizeibehörde Europol*, die für das gesamte Gebiet der Europäischen Union zuständig ist¹⁷. OLAF

und Europol stellen für die Entwicklung eines einheitlichen europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts allerdings nur erste Schritte dar. OLAF wird – aufgrund einer formellen Betrachtungsweise – nach herrschender Meinung noch als reine Verwaltungsbehörde gesehen, die keine Befugnisse im Bereich des Strafrechts hat, auch wenn sie in der Sache die strafrechtliche Bekämpfung der europäischen Betrügereien wesentlich unterstützt. Europol ist dagegen zwar eindeutig im Bereich des Strafrechts tätig, der Behörde fehlen jedoch noch exekutive Befugnisse.

Eine weitergehende Lösung für supranationale Institutionen mit europaweit geltenden Entscheidungsbefugnissen stellt nunmehr die im Corpus Juris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union vorgeschlagene *europäische Staatsanwaltschaft* dar, die sich – zur Vermeidung einer neuen zentralisierten Bürokratie – überwiegend aus Vertretern der nationalen Staatsanwaltschaften zusammensetzen soll, deren Entscheidungen jedoch europaweit Geltung besitzen würden. Die Vorschläge des Corpus Juris wurden von unabhängigen Wissenschaftlern im Auftrag des Europäischen Parlaments ausgearbeitet¹⁸.

Bei der Entwicklung des Corpus Juris wurde befürchtet, dass insbesondere der Vorschlag einer europäischen Staatsanwaltschaft auf erheblichen Widerstand der nationalen Strafverfolgungspraxis stoßen würde. Zwei von der Vereinigung für Europäisches Strafrecht e.V. im Jahre 1999 mitveranstaltete Seminare zum Corpus Juris zeigten jedoch genau das Gegenteil: Sowohl von Wissenschaftlern als auch von Praktikern wurde nicht nur das Modell der europäischen Strafverfolgungsbehörde unterstützt, sondern darüber hinaus vorgeschlagen, dieses Modell einer «europäischen Staatsanwaltschaft» um ein supranationales «europäisches Strafverfolgungsgericht» zu erweitern, das mit europaweit geltenden Entscheidungsbefugnissen ausgestattet ist¹⁹. Diese Erweiterung des Lösungsmodells ist nur konsequent: Mit der verbesserten Zusammenarbeit von Polizei- und sonstigen Verwal-

¹⁴ Office de la Lutte Antifraude (früher UCLAF = Unité de Coordination de la Lutte Antifraude). Vgl. zu den Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung VO (EG) Nr. 1073/1999 vom 15.5.1999, Abl. EG Nr. L 136/1 v. 31.5.1999.

¹⁵ Vgl. Art. 3 VO (EG) Nr. 1073/1999 i.V.m. Art. 9 f. VO (EG, EURATOM) Nr. 2988/95 (Abl. EG Nr. L 312/1 v. 18.12.1995) und Art. 1 ff. VO (EG, EURATOM), Nr. 2185/96/Abl. EG Nr. L 292/2 v. 15.11.1996).

¹⁶ Vgl. Art. 9 VO (EG) Nr. 1073/1999.

¹⁷ Vgl. dazu das Europol-Übereinkommen Abl. EG Nr. C 316/2 v. 27.11.1995. Siehe dazu auch *Tolmein*, StV 1999, 108 ff.

¹⁸ Vgl. dazu *Delmas-Marty* (Hrsg.), Corpus Juris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union, 1998. Zu den zukünftigen Planungen des Europäischen Parlaments vgl. Parlement Européen, Projet de Rapport sur l'établissement d'une protection pénale des intérêts financiers de l'Union, dans le cadre des révisions du TUE, Commission du Contrôle Budgétaire, DOC_PR\381\.

¹⁹ Vgl. dazu *Sieber*, in: Huber (Hrsg.), Das Corpus Juris als Grundlage eines europäischen Strafrechts, Edition iuscrim, Freiburg 2000, S. 331, 342 f.

tungsbehörden im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung muss nach dem klassischen Modell der Gewaltenteilung auch eine verbesserte Zusammenarbeit der Justiz einhergehen, wenn strukturelle Kontrolldefizite vermieden werden sollen.

IV. Synthese

Zusammenfassend ist zunächst festzustellen: Die zur Zeit erkennbaren neuen Herausforderungen von grenzüberschreitender und organisierter Kriminalität sind nicht allein mit Hilfe des Strafrechts lösbar. Aus strafrechtlicher Sicht ist deswegen mit Vehemenz darauf hinzuweisen, dass z.B. ein kriminogenes Subventionierungssystem mit der Anknüpfung an untaugliche Parameter sowie die Vielzahl von nicht ausreichenden und schlecht koordinierten nationalen Kontrollmechanismen das Strafrecht mit Aufgaben belasten, die es nicht erfüllen kann. Es ist daher nachdrücklich zu fordern, dass vor einer weiteren Belastung des Strafrechtssystems und einer Reform des strafrechtlichen Instrumentariums den *Maßnahmen der Strukturprävention* sehr viel mehr Bedeutung zugewiesen wird als bisher. Dies gilt nicht nur im Bereich des EG-Betruges, sondern für jede Form der Kriminalität und insbesondere die Wirtschaftskriminalität und die organisierte Kriminalität.

Im Hinblick auf die – im Mittelpunkt der vorliegenden Ausführungen stehende – verbesserte Zusammenarbeit der europäischen Verwaltungs- und Strafverfolgungssysteme existieren *zwei unterschiedliche Lösungsmodelle*, die weiterentwickelt und kombiniert werden müssen: Die durch das traditionelle System der Amts- und Rechtshilfe erfolgende Transformation nationaler Entscheidungen auf das Territorium anderer Staaten kann sowohl durch eine Vereinfachung und Reform des komplizierten rechtlichen Regelungssystems erfolgen, als auch durch zahlreiche praktische Verbesserungen der Kooperationsformen (z.B. durch ein Netzwerk persönlicher Kontakte, Verbindungsbeamte, das European Judicial Network, Eurojust oder das vom *Verfasser* vorgeschlagene Kollegium nationaler Ermittlungsrichter). Daneben ist die Schaffung von europaweit geltenden Entscheidungen möglich. Diese können nicht nur durch echte supranationale Institutionen (z.B. OLAF oder Europol) mit einer europaweit geltenden Reichweite erlassen werden, sondern sind auch in der Form von verkehrsfähigen nationalen Entscheidungen möglich, die entweder auf den unterschiedlichen nationalen Rechtsordnungen beruhen können oder auf neu zu schaffenden europäischen Mindestregeln als den Vorläufern eines europäischen Strafgesetzes.

Diese unterschiedlichen Lösungsansätze stehen nicht in Widerspruch zueinander und schließen sich auch nicht gegenseitig aus. Angesichts des gegenwärtigen Zustands der europäischen Strafverfolgung muss vielmehr für die nächsten Jahre eine *Vielfalt von Kooperationsmodellen* parallel entwickelt und erprobt werden: Für viele Bereiche und insbesondere für eine Zusammenarbeit der europäischen Strafverfolgungssysteme mit außereuropäischen Strafverfolgungssystemen wird es auch in der Zukunft beim klassischen Konzept der Amts- und Rechtshilfe bleiben, das allerdings vereinfacht und effektiver ausgestaltet werden muss. In weiten Bereichen ist innerhalb der Europäischen Union – zunächst vor allem bei Entscheidungen mit einer geringeren Eingriffsintensität (wie bei der Zeugenladung) – jedoch auch eine europaweite Anerkennung nationaler Entscheidungen möglich. Innerhalb Europas können daneben für einzelne Bereiche supranationale Behörden mit europaweit geltenden Entscheidungskompetenzen geschaffen werden (z.B. bei der Bekämpfung der Drogenkriminalität oder dem Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft).

Das zukünftige europäische Strafverfolgungssystem wird nicht am Reißbrett der Strafrechtswissenschaft entstehen. Es darf sich allerdings auch nicht wie bisher auf die pragmatische Verbesserung eingefahrener Lösungsansätze der klassischen Amts- und Rechtshilfe beschränken. Pragmatische Verbesserungen der traditionellen Amts- und Rechtshilfe müssen vielmehr einhergehen mit der Entwicklung *kurz-, mittel- und langfristiger Visionen*, wie z.B. der Schaffung europaweit geltender materiellrechtlicher und prozessualer Mindestregeln, auf die nationale Strafverfolgungsbehörden dann europaweit geltende Entscheidungen stützen können. Die Entwicklung und Umsetzung solcher Visionen ist unverzichtbar, wenn die Nationalstaaten der Europäischen Gemeinschaft international operierenden Straftätern wirksam begegnen wollen und der im Amsterdamer Vertrag proklamierte «Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts» Wirklichkeit werden soll.

Prof. Dr. Ulrich SIEBER
Universität München
Prof. -Huber-Platz 2
80539 München

LE PREMIER RAPPORT D'ACTIVITES DU COMITE DE SURVEILLANCE DE L'OLAF A ETE PRESENTE AUX INSTITUTIONS ET PUBLIE

Le Comité de surveillance de l'OLAF est, à côté du nouveau statut d'indépendance attribué au Directeur de l'Office, un élément central du dispositif créé par le règlement 1073/99 pour renforcer l'efficacité et la légitimité de la protection des intérêts financiers de l'UE. Son premier rapport d'activités est adressé aux trois Institutions, Parlement européen, Conseil, Commission auxquelles il a été transmis en priorité, mais il est également destiné au public, dans un esprit de transparence et de responsabilité.

La présentation du rapport aux Institutions a été l'occasion de souligner que celui-ci a été rédigé dans un esprit constructif qui reflète la mission du Comité de surveillance. Le rapport ne formule donc pas des critiques, il fait des constatations et attire l'attention de l'OLAF et des Institutions sur les difficultés et les problèmes rencontrés. Le Comité a estimé qu'il ne pouvait pas s'en tenir à ce rôle d'observation neutre, mais que la mission de contrôle de la fonction d'enquête que lui a été confiée par le législateur lui imposait également de proposer des orientations à l'OLAF et aux Institutions en ce qui concerne les moyens qui lui semblent nécessaires ou indispensables à la réalisation des objectifs fixés par le règlement.

Le premier constat qu'a fait le Comité est celui de la difficulté de la tâche confiée à l'OLAF. Le législateur demande aux organes de l'OLAF, essentiellement à son directeur, mais aussi, dans le cadre de sa mission, au Comité de surveillance, d'assurer le passage - schématiquement - de l'UCLAF à l'OLAF¹: d'un service de la Commission chargé de la coordination des activités anti-fraudes des directions générales, puis des contrôles administratifs, il a fallu évoluer vers un organe indépendant opérationnellement intervenant de plus en plus souvent dans le domaine pénal.

Le règlement a prévu certes les objectifs et les moyens qui doivent accompagner cette évolution. Mais dans la mise en œuvre, les problèmes rencontrés ont été complexes et ardues. Pour simplifier, il s'est agi d'une part de problèmes conjoncturels d'organisation des services, et d'autre part de problèmes structurels de légitimité de l'activité opérationnelle, les uns ayant d'ailleurs une incidence sur les autres.

I. Problèmes conjoncturels d'organisation

Le Comité a exposé dans son rapport quelles ont été ses sources d'information et ses méthodes. Il est important de souligner que ses constatations ont été confirmées et complétées par les évaluations que M. Brüner, Directeur de l'OLAF, lui a présentées tout au long du fructueux dialogue que le Comité entretient avec lui depuis son entrée en fonctions.

La période examinée par le Comité a débuté au moment de la création de l'OLAF. Puisque la Commission avait décidé de transférer en bloc le personnel de l'UCLAF, il n'est pas étonnant que les structures et les méthodes de travail de l'OLAF à l'époque de sa création aient été celles de l'UCLAF. Ce qui est plus étonnant, c'est que un an après on se trouve encore dans la même situation.

Ce transfert en bloc, qui aurait dû en tout état de cause avoir un caractère provisoire, mais qui dans les faits a été ressenti comme une mesure définitive, se justifiait dans la mesure où il fallait éviter une rupture de l'activité. Mais cette décision prise par la Commission avant l'arrivée du nouveau Directeur, a rendu très difficile la mise en place de nouvelles structures et de nouvelles méthodes de travail adaptées aux nouvelles fonctions de l'OLAF telles qu'elles ont été définies par le législateur. C'est la première constatation du Comité, mais aussi le premier message aux Institutions : il faut très rapidement supprimer ces obstacles au changement décidé par elles-mêmes. Le Comité a mis en évidence ces obstacles : ils concernent l'organisation de l'autonomie administrative et budgétaire autant que l'organisation des fonctions opérationnelles d'enquête et de soutien aux enquêtes.

A. Les obstacles concernant l'administration et le budget sont en grande partie responsables des retards constatés par le Comité dans les recrutements et la restructuration.

Pour l'établissement du budget, la situation a dès le départ été éclaircie par le Comité, et l'OLAF a pris en

¹ En fait, l'évolution avait commencé depuis 1995, et s'est poursuivie après 1999 : les structures de l'UCLAF sont encore en place.

charge ses nouvelles responsabilités dans le cadre des procédures budgétaires. Il a donc été possible de présenter à l'autorité budgétaire des prévisions correspondant à l'installation des structures et en particulier aux recrutements s'étalant sur les exercices 2000 et 2001. Toutefois, les prévisions pour l'exercice 2001 établies en mars dernier, c'est-à-dire quelques jours après l'entrée en fonctions du Directeur de l'Office, M. Brüner, ne pouvaient pas prendre en compte des changements de structure dont on ignorait encore tout. L'avant-projet de mars était donc à la fois provisoire et flexible. Depuis, le Directeur a beaucoup travaillé à cette restructuration, sur la base d'une étude extérieure, et en a beaucoup discuté avec le Comité de surveillance. Cette réflexion n'est pas encore complètement achevée, mais elle est suffisamment avancée pour que les prévisions de mars puissent être ajustées et précisées, de façon à présenter, avant la fin de l'année, à l'autorité budgétaire une situation des crédits et de l'organigramme plus près de la réalité.

En ce qui concerne la gestion, l'OLAF a créé un poste de responsable pour l'administration, les ressources humaines et le budget. Le titulaire a pris ses fonctions, et il devra préparer la mise en place des structures de l'autonomie administrative et budgétaire : des règles internes d'exécution du budget et éventuellement un contrôle financier ou un audit, et une comptabilité autonomes.

La question du personnel de l'OLAF a donné lieu à des tergiversations et à des malentendus nés d'une lecture orientée de la décision du 28 avril 1999, d'après laquelle les personnels de l'OLAF seraient des personnels de la Commission comme les autres. Les malentendus semblent enfin être sur le point de se dissiper, et la Commission devrait prochainement explicitement confirmer que la décision du 28 avril 1999 confie au Directeur de l'OLAF le soin de fixer les conditions et les modalités de recrutement des personnels, bien entendu dans le respect du statut et de la réglementation, mais en prenant en compte la spécificité de l'OLAF.

B. Les obstacles concernant l'organisation de la fonction opérationnelle empêchent l'OLAF de remplir les nouvelles fonctions définies par le règlement 1073/99, essentiellement les enquêtes internes et la définition et la mise en œuvre en toute indépendance d'une politique de lutte contre la fraude.

Le Comité de surveillance n'a pu que constater que la structure de l'UCLAF ne permettait pas de remplir ces fonctions. Il a donc demandé au Directeur, à partir d'un état des lieux et d'une définition des nouvelles fonctions,

d'établir les grandes lignes d'une restructuration et les principes de sa mise en œuvre. Au terme de ces réflexions, longuement discutées avec le Comité, la nouvelle organisation de l'OLAF devrait d'abord permettre au Directeur d'avoir le contrôle et la maîtrise de l'activité opérationnelle.

A cet effet, un **service d'intelligence stratégique et opérationnelle** devrait préparer les orientations et les priorités de la politique de lutte contre la fraude de l'Office, dans laquelle toutes les enquêtes et actions opérationnelles devraient obligatoirement s'inscrire. Ce service d'intelligence devrait rester une entité autonome en raison de la spécificité de sa tâche, mais son interaction avec les autres services devrait être soigneusement organisée.

Les décisions du Directeur, aussi bien stratégiques qu'opérationnelles, devraient être préparées par un "**executive office**" composé du cabinet du Directeur général, des différents directeurs y compris bien entendu de l'intelligence.

Les tâches de coordination et d'assistance aux enquêtes nationales, et d'encadrement des enquêtes propres de l'OLAF, de façon à assurer leur compatibilité avec les procédures nationales et communautaires, devraient être assurées par des **magistrats et des conseillers judiciaires** travaillant en pool ou répartis dans les différents services assurant ces fonctions.

Ensuite, il reste à organiser la coopération de l'OLAF et des États membres de façon à faire profiter ces derniers de l'appui spécifique de l'OLAF, mais aussi de les associer dans un esprit de partenariat à la protection des intérêts financiers de l'UE. Le Directeur général a annoncé au Comité son intention de mettre au point une telle organisation dans le cadre d'un projet de "**plate-forme communautaire de services**".

Enfin, le Comité a souligné la nécessité de tenir compte dans la nouvelle structure de l'importance particulière donnée par le législateur aux **enquêtes internes** et de la spécificité des problèmes que ces enquêtes posent.

En ce qui concerne la mise en œuvre de cette structure, les constatations du Comité rejoignent entièrement celles de M. Brüner : cette restructuration passe par un changement des mentalités et de l'état d'esprit du personnel. Il faut absolument introduire la transparence dans la gestion d'un service qui était jusqu'à présent organisé sur la base du secret et du cloisonnement. Cela implique donc des procédures transparentes pour l'ouverture, l'enregistrement et la classification des dossiers, et des pratiques de coopération et d'information mutuelle entre les services.

II. Problèmes structurels de statut juridique

Le Comité a dès le début de ses travaux pris en compte le fait que l'OLAF n'était pas une solution définitive au problème de la protection des intérêts financiers de l'UE, et qu'il avait été nécessaire de prévoir une étape transitoire pendant laquelle il serait nécessaire de s'accommoder d'institutions provisoires, le Comité de surveillance étant d'ailleurs l'une d'entre elles. C'est pour cette raison que l'OLAF n'est pas en mesure de donner des réponses entièrement satisfaisantes aux questions soulevées par sa mission et son statut interinstitutionnels et par les insuffisances du contrôle judiciaire sur ses enquêtes. Le Comité a constaté que cette situation était de nature à remettre en cause la légitimité de l'action de l'OLAF et recommande donc des mesures administratives et réglementaires pour y remédier.

A. Les compétences interinstitutionnelles de l'OLAF, essentiellement les enquêtes à l'intérieur des Institutions, ont fait l'objet de contestations. D'une part, la mise en œuvre de l'Accord interinstitutionnel par les différents organes et Institutions s'est heurté à des réticences et à des recours devant la Cour de Justice. Et d'autre part, de nombreuses incertitudes sont apparues en ce qui concerne la relation des enquêtes internes de l'OLAF avec les procédures existant par ailleurs en matière de responsabilité disciplinaire, financière ou pénale des fonctionnaires ou des membres de ces Institutions.

Le Comité de surveillance énumère dans sa recommandation P3 les ambiguïtés qui doivent être levées au niveau juridique approprié :

- portée de l'article 280 TCE ;
- articulation des enquêtes internes de l'OLAF avec les procédures disciplinaires et compatibilité d'un organe d'enquête interinstitutionnel avec des procédures disciplinaires propres à chaque institution et organe ;
- portée des enquêtes de l'OLAF en ce qui concerne les membres du Parlement;
- absence de procédure effective pour la mise en jeu des responsabilités financières.

B. Les insuffisances du contrôle judiciaire sur les enquêtes de l'OLAF, essentiellement sur les enquêtes internes, ont été constatées par le Comité de surveillance à l'occasion de l'examen de dossiers particuliers dont il s'est lui-même saisi ou lorsque son attention a été attirée par des parlementaires ou par des justiciables.

Ces insuffisances ont concerné au cours de la période sous examen surtout les droits de la défense. Le Comité a en particulier constaté, et cela lui a été confirmé par M. Brünner, que faute de contrôle, les procédures informelles d'enquêtes préliminaires ou de " validation des informations " se prolongeaient indûment et que dans les faits il arrivait souvent que les enquêtes ne soient officiellement ouvertes que lorsqu'elles étaient suffisamment avancées pour qu'on puisse en prévoir le résultat.

Ces insuffisances ne pourront être définitivement supprimées qu'avec l'instauration d'un véritable contrôle judiciaire sur les enquêtes, et le Comité apporte son soutien aux projets de ministère public européen et de procureur européen pour les enquêtes internes. En attendant, l'OLAF doit prendre sans tarder des mesures d'organisation interne, en particulier la création d'une cellule de magistrats, pour renforcer la légitimité des enquêtes.

La conclusion du rapport d'activités formule une demande adressée aux autorités politiques de confirmer de façon explicite leur volonté exprimée dans le règlement 1073/99 : garantir l'indépendance de l'OLAF par un organe lui-même indépendant et situé à l'extérieur des Institutions, et prendre en compte les recommandations du Comité de surveillance pour améliorer le dispositif.

Jean DARRAS

Le droit communautaire confronté aux droits de l'homme

Faire entrer la culture des droits de l'homme dans l'esprit des institutions qui créent les règles de concurrence et sont chargées de les appliquer dans l'Union Européenne ou plus exactement soumettre institutions et Etats membres à la culture des droits de l'homme dans ce domaine pouvait paraître une gageure.

Autrement dit les concurrents, citoyens ou entreprises, ceux que le droit communautaire appelle les particuliers, pouvaient-ils invoquer les droits de l'homme vis-à-vis de la Commission, dans les procédures dès la phase administrative, devant la Cour de Justice comme devant les juridictions nationales ?

Une première question venait à l'esprit : dans cette organisation conventionnelle entre Etats membres destinée à mettre en place une unité économique, le Marché Commun, les droits de l'homme pouvaient-ils être pris en considération dans toutes les situations ?

La Communauté Européenne n'est pas signataire de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales (CEDH) et un avis de la Cour de Justice ¹ écartait même toute éventualité d'adhésion sauf modification substantielle du Traité. Mais comme tous les Etats membres, eux, ont adhéré individuellement il ne serait pas concevable qu'ils laissent des organes communautaires ou l'un des Etats membres individuellement violer les dispositions de la Convention.

La Cour de Justice, dès son arrêt du 17 Décembre 1970 ² assurait que la sauvegarde des droits fondamentaux à laquelle elle devait veiller s'inspirait des traditions constitutionnelles communes et faisait partie intégrante des principes généraux communautaires. Sans citer la CEDH.

Elle devait cependant s'aventurer davantage dans les arrêts suivants, tels que l'arrêt NOLD c/ Commission ³, par une référence frileuse aux instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les Etats membres ont coopéré ou adhéré qui peuvent fournir " *des indications dont il convient de tenir compte dans le cadre du droit communautaire* ".

Puis une déclaration commune Assemblée-Conseil-Commission du 5 Avril 1977 prévoyait encore de façon tout aussi anémiant qu'il y aurait lieu " *de tenir compte des principes dont s'inspire la Convention* " .

Mais le Traité de Maastricht (article F.2) ne va plus hésiter à obliger les membres de l'Union à respecter " *les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire* " .

Si la Convention est enfin citée, ce n'est tout de même qu'en tant que source parallèle et alternative de droit à confronter aux traditions constitutionnelles communes des Etats.

Le Traité d'Amsterdam, dans sa version " consolidée ", va faire de l'article F.2 l'article 6-2 du Traité sur l'Union Européenne " consolidé " par l'introduction d'un article 6-1 nouveau : " *L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que de l'état de droit, principes qui sont communs aux Etats membres* " .

La Cour de Justice des Communautés Européennes fait une application constante de ces principes et a même renoncé plus ou moins à partager l'interprétation de la Convention avec la Cour Européenne des Droits de l'Homme en admettant que cette interprétation est réservée à la juridiction spécifique ⁴.

La charte adoptée à Biarritz au mois d'octobre 2000, même sous la reconnaissance du caractère contraignant lors de la CIG de Nice, poursuit l'évolution vers une " intégration " de la CEDH sans y avoir adhéré. Dans son préambule la charte décide de rendre plus visible et de renforcer la protection des droits fondamentaux dans laquelle déjà le Traité intègre ceux garantis par la CEDH, puis réaffirme les droits qui résultent notamment de la CEDH, même si pour des raisons politiques celle-ci n'est citée qu'après les traditions constitutionnelles et les obligations internationales communes ainsi que les traités communautaires (la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme figure également

¹ Avis du 28 mars 1996 II/94 Rec I. 1763.

² Internationale Handelsgesellschaft Aff, 11/70, Rec. 1125.

³ NOLD c/ Commission, Aff. 4/73, Rec. 491 du 14 Mai 1974. Voir les étapes suivantes encourageantes dans CJCE 13 juillet 1989 WACHAUF Aff. 5/88 Rec. 2609, point 19 et 18 juin 1991 - ERT Aff. C260/89 Rec. I2925, point 41.

⁴ CJCE 1^{er} Février 1996, PERFILI, Aff. 177/94, Rec. I. 161.

comme source des droits protégés par la charte en fin de liste).

En fait la charte constitue un engagement supplémentaire de l'Union et des membres de l'Union de respecter les obligations découlant des droits de l'homme et en particulier ceux garantis par la CEDH.

Les articles 52 et 53 prévoient que les droits protégés sont identiques à ceux de la Convention mais avec la possibilité pour l'Union d'accorder une protection plus étendue sans qu'aucune disposition de la charte puisse être interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits déjà définis par ailleurs notamment par la CEDH.

La culture de la concurrence et la culture des droits de l'homme

Dès lors qu'était admise l'invasion du droit communautaire par les droits de l'homme, la seconde question qui se posait était celle de savoir si cette prise en considération s'appliquait au contentieux de la concurrence, autrement dit si la culture des droits de l'homme était compatible avec la culture de la concurrence.

Quand on évoque les droits de l'homme on pense avant tout à l'individu menacé dans ses libertés simples (liberté tout court, liberté d'aller et venir, liberté de pensée et d'expression, droit au procès équitable), à la personne humaine aux prises avec un procès pénal où les droits de la défense ne seraient pas respectés, discriminée (sexe, race, nationalité), menacée d'extradition vers un pays moins soucieux des garanties procédurales.

Le droit de la concurrence tant au niveau communautaire qu'au niveau national est plus abstrait. Il a pour objet d'assurer le libre fonctionnement du marché. Sa préoccupation s'inscrit dans un ordre public économique, notion technique administrative, arbitraire, amoral, dont Josserand disait qu'il est " *capricieux, mouvant, fugitif* ", où " *le juste est devenu ce qui cadre avec les postulats et les nécessités économiques* ", où le droit tend à devenir " *le code de la richesse et des phénomènes économiques* " ⁵.

Au-delà de l'abstraction, l'homme réapparaît car il n'y a pas de concurrence sans concurrents comme il n'y a pas d'entreprise sans les composants humains.

La concurrence ne peut pas former un îlot escarpé de nature virtuelle qui résisterait aux flots de plus en plus puissants des droits de l'homme.

Parce que la concurrence, régie par les articles 81 et 82 du Traité CE (ex 85 et 86) génère des litiges, elle oblige à appliquer les règles du procès équitable, du droit à être jugé par un juge impartial, dans le respect du contradictoire, publiquement et dans un délai raisonnable (art. 6 et 13 CEDH), d'autant plus que la Commission Européenne n'est pas seule à appliquer des sanctions à caractère pénal, au sens de l'article 6 de la CEDH, mais que d'autres autorités nationales indépendantes ainsi que les juridictions nationales participent à ce contentieux (de plus en plus dans le cadre de la proposition de règlement du 27 Septembre 2000 sur la modernisation du droit de la concurrence).

Mais la Commission n'adopte pas forcément de façon spontanée une procédure conforme aux exigences de l'article 6. Il faut que la Cour de Justice, quand elle en a l'occasion ou qu'elle y pense, la rappelle à l'ordre et ses avocats généraux ne se privent pas de l'y inciter ⁶.

Il a fallu attendre 40 ans pour que la Commission soit contrainte non sans résistance d'adopter une décision définitive dans un délai raisonnable ⁷ sur les plaintes dont elle est saisie, pour que l'institution ne puisse plus priver le plaignant, en s'abstenant d'agir, de la voie du recours en annulation.

Il n'est pas étonnant que certains auteurs s'inquiètent et considèrent qu'il convient de conférer aux droits fondamentaux, moyen de reconnaissance des droits de l'homme, " *un statut qui les place hors d'atteinte des autorités administratives et législatives communautaires* " ⁸.

Les acquis

La jurisprudence de la Cour de Justice a montré la voie en caractérisant un certain nombre de situations pour l'application de la CEDH.

Respect des droits fondamentaux à tous les stades de la procédure

Même si la Commission n'est pas assimilée à un tribunal au sens de l'article 6 de la CEDH, elle doit respec-

⁵ L. JOSSERAND " Un ordre juridique nouveau " D. 1937, Chr. 41.

⁶ Par exemple, conclusions de Luis Jarabo COLOMER du 26 Mai 1998 dans l'affaire UFEX, Aff. C/177/95, rec. I. 1344.

⁷ GUÉRIN c/ Commission, CJCE 18 Mars 1997, Aff. C.282/95.P, Rec. I.1503.

⁸ J.F. AKANDJI-KOMBE : Le développement des droits fondamentaux dans les traités, in " L'Union Européenne et les Droits fondamentaux " 1999, p. 31.

ter les garanties procédurales des règlements 17/62 et 99/63 dans la phase administrative dès qu'une enquête est diligentée⁹, autrement dit dès l'engagement d'une procédure administrative "susceptible d'aboutir à des sanctions en application des règles de concurrence du Traité" même si le principe du droit de la défense est invoqué comme "principe fondamental du droit communautaire"¹⁰.

L'article 41 de la charte prévoit, désormais sous le titre "Droit à une bonne administration" que toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnables par les institutions et organes de l'Union.

Les droits de la défense

La Cour définissait comme un principe fondamental du droit communautaire le respect des droits de la défense même avant que soit proclamé le rattachement à la CEDH¹¹.

De toute façon cette exigence se recoupe avec celle du procès équitable avec laquelle elle ne peut que faire corps.

Le droit au recours juridictionnel

En matière de procédures fondées sur les articles 81 et 82 du Traité CE (ex 85 et 86) la Cour rappelle que "le recours normal juridictionnel est l'expression d'un principe général du droit qui se trouve à la base des traditions constitutionnelles communes des Etats membres et qui a été consacré par les articles 6 et 13 de la Convention"¹².

L'accès au juge est en effet un droit fondamental car "toute personne a droit à un recours effectif devant une juridiction compétente contre les actes dont elle estime qu'ils portent atteinte aux droits qu'elle tire du droit communautaire"¹³.

En matière de droit de la concurrence communautaire, la concurrence des compétences (Commission, autorités nationales, juridictions nationales) ne risque pas de s'atténuer dans le nouveau système de la proposition de règlement du 27 septembre 2000 que la Commission veut mettre en place.

Le droit d'accès au dossier

Le droit d'accès au dossier ne saurait être atténué que dans des cas d'exceptions légitimes limitées telles que le conflit avec le secret des affaires¹⁴ ou le risque d'atteinte à l'intérêt public¹⁵.

Le droit de refuser de répondre aux questions débouchant sur une auto-incrimination

La Cour a écarté des questions posées par la Commission qui débouchaient sur des réponses obligeant l'entreprise mise en cause à reconnaître une infraction car "la Commission ne saurait imposer à une entreprise l'obligation de faire des réponses par lesquelles elle serait amenée à admettre l'existence de l'infraction dont la Commission a la charge de la preuve"¹⁶.

Le délai déraisonnable

La Cour a été amenée à statuer sur la notion de délai déraisonnable auquel était confrontée soit la partie plaignante soit l'entreprise mise en cause.

Elle a considéré que l'exigence fondamentale de sécurité juridique dont doivent bénéficier les opérateurs économiques impose le respect d'un délai raisonnable comme "un principe général du droit communautaire selon lequel toute personne a droit à un procès équitable"¹⁷.

Une façon de s'aligner sur la CEDH et sur la jurisprudence de la Cour de Strasbourg.

Mais on constate que la Commission, comme la Cour de Justice, essaient de sauver les procédures en exigeant par exemple que soit justifié que "l'écoulement excessif du temps a affecté la capacité des entreprises concernées à se défendre effectivement"¹⁸ ou en se contentant, lorsqu'il s'agit des entreprises impliquées, de réduire de façon dérisoire le montant de l'amende pour tenir compte de la responsabilité partielle de la Commission sans annuler la décision adoptée.

⁹ CJCE 7 Juin 1983, MUSIQUE DIFFUSION FRANCAISE c/ Commission, Aff. 100 à 103/80, Rec. 1825.

¹⁰ CJCE 9 Novembre 1983, MICHELIN, Aff. 322/81, Rec. 3461.

¹¹ CJCE 13 Février 1979, HOFFMAN LAROCHE c/ Commission, Aff. 85/76, Rec. 461. - 9 Novembre 1983 MICHELIN précité. - 18 Octobre 1989 ORKEM c/ Commission, Aff. 374/87, Rec. 3283.

¹² TPICE 17 juillet 1998, ITT PROMEDIA c/ Commission, Aff. T. 111/96, Rec. II. 2937.

¹³ Notamment CJCE 15 Mai 1986, JOHNSTON, Aff. 222/84, Rec. I.663.

¹⁴ TPICE 17 Décembre 1991, HERCULES CHEMICALS c/ Commission, Aff. T. 7/89, Rec. II.1711.

¹⁵ CJCE 11 janvier 2000, ROYAUME DES PAYS BAS et Gérard VAN DER WAL c/ Commission, Aff. C.174 et C. 189/98.P, Rec. I.1, point 15.

¹⁶ CJCE 18 octobre 1989, ORKEM, précité.

¹⁷ CJCE 17 Décembre 1998, BAUSTAHLGEWEBE c/ Commission, Aff. 185/95, Rec. I. 8417).

¹⁸ TPICE 20 Avril 1999 - entente dans le PCV - LIBURGSE VINYL MAASECHAPPIJ e.a., Aff. T. 305/95 et suiv, Rec. II. 1277. Décision Commission du 26 Octobre 1999, FEG et TU, Aff. IV/33884 - 2000/117/CE, JOCE 14 Février 2000 L.39/1.

Il reste encore beaucoup à faire.

Des points importants n'ont pas été abordés, des problèmes mal résolus.

L'autorité chargée au niveau communautaire de rendre la justice de la concurrence

Actuellement la Commission prétend pouvoir jouer tous les rôles, inquisiteur, procureur, juge, sans état d'âme, parce qu'elle serait sui generis, hors norme – d'ailleurs c'est elle qui crée les normes dont elle apprécie la violation –. La confusion est totale entre la politique de concurrence et la police de la concurrence²⁰.

Un tel cumul des fonctions et des pouvoirs par une institution politique n'est plus concevable et n'est pas conforme à la CEDH. Mais la Commission refuse de voir le problème et le livre blanc sur la modernisation du droit de la concurrence comme la proposition de règlement, qui, l'un et l'autre, ignorent les droits de l'homme, font comme si cette situation devait s'éterniser sans encombre.

Il faudra bien pourtant qu'un jour la Commission soit déchargée de son rôle sanctionnateur au profit d'une autorité indépendante de la concurrence, quand la Cour de Justice a jugé que " *le principe général du droit communautaire selon lequel toute personne a droit à un procès équitable qui s'inspire de l'article 6 de la CEDH ... comporte le droit à un tribunal indépendant notamment du pouvoir exécutif* " ²¹.

La réparation des dommages causés par les institutions communautaires

Pour que la Communauté et ses institutions répondent de leurs manquements, la Cour de Justice exige que soit remplie une condition supplémentaire qu'elle n'impose pas lorsqu'il s'agit de poursuites contre un Etat membre, à savoir qu'il faut constater – double constatation – qu'il s'agit d'une part d'une violation d'une règle protégeant les particuliers et, d'autre part, qu'il s'agit d'une règle supérieure²².

La restriction est d'autant moins concevable désormais que la charte en son article 41.2 prévoit que toute personne a droit à la réparation par la Communauté des

dommages causés par les institutions ou par leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions, conformément aux principes généraux communs aux droits des Etats membres en vertu du " Droit à une bonne administration " (titre de l'article 41).

Il faudra bien que la Cour de Justice revoie sa jurisprudence pour tenir compte de la généralité de ces termes, d'autant plus qu'elle a déjà jugé que la protection des droits des particuliers ne saurait varier en fonction de la nature nationale ou communautaire de l'autorité à l'origine du dommage²³.

Une véritable égalité des armes

Le principe de l'égalité des armes, c'est-à-dire " *dans des conditions qui ne désavantagent pas une partie d'une manière appréciable vis-à-vis de la partie adverse* " ²⁴, n'est appliqué par la Commission que dans ses rapports avec l'entreprise soupçonnée d'infraction.

Le contradictoire est restreint au détriment de la partie plaignante au prétexte que la Commission peut être amenée à mener des négociations avec l'entreprise mise en cause sans risquer d'être gênée par l'entreprise plaignante.

Cette position n'est pas acceptable et des autorités nationales comme le Conseil français de la Concurrence adoptent une procédure " *pleinement contradictoire* ".

* *
*

Les droits de l'homme gagnent du terrain même dans le contentieux de la concurrence.

Mais il reste beaucoup à faire.

Par priorité, au moment où la Commission met au point la modernisation du droit de la concurrence, il faut la convaincre qu'une institution politique moderne qui élabore les règles de droit ne peut en poursuivre l'application et finir par juger les auteurs des infractions qu'elle aurait elle-même constatées.

Confondre à ce point la politique de la concurrence, la police de la concurrence et la justice de la concurrence n'est pas conforme aux droits fondamentaux garantis par la CEDH.

Jean Claude FOURGOUX
Avocat aux Barreaux de PARIS et de BRUXELLES

²⁰ Notre étude «Europe : de la politique de concurrence à la police de la concurrence ou la nécessité de créer une autorité indépendante de la concurrence» Gaz. Pal. 14 mars 2000.

²¹ ROYAUME DES PAYS BAS et GÉRARD VAN DER WAL c/ Commission, précité, point 17.

²² TPICE 29 Janvier 1998, DUBOIS, points 9 à 11, Rec. II.125.

²³ CJCE 5 mars 1996 Brasserie du Pêcheur C46 et 48/93 Rec. I. 1029, point 42.

²⁴ Commission DH, Aff. SZWABOWICZ c/ Suède, Décision 16 Juillet 1968, Annuaire CEDH, vol.2, p. 371.

LA LOI DU 8 AOÛT 2000 SUR L'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE

En date du 18 septembre 2000 a été publiée la loi du 8 août 2000¹ sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale. Le but de cette loi, en gestation depuis 1997, est, en premier lieu, de fixer un cadre subsidiaire pour traiter des demandes d'entraide en provenance de pays avec lesquels le Luxembourg n'est pas lié par une convention internationale et, en second lieu, de tracer un cadre législatif relatif à l'exécution des demandes d'entraide en général et des recours auxquels celles-ci peuvent donner lieu². En même temps il s'agit de rencontrer les critiques formulées – à tort ou à raison – tant par des voix étrangères, pour qui le Luxembourg ne fournissait pas une entraide suffisamment efficace³ que par des voix nationales pour qui, au contraire, il en faisait trop⁴. Finalement, le projet s'est inscrit dans le cadre plus large d'un ensemble de mesures prises ces dernières années par le Luxembourg, dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée. Le texte est entré en vigueur le 1er octobre 2000.

Cette contribution veut brièvement présenter les principaux aspects de la nouvelle loi en les illustrant à l'aide des différentes conventions existantes en la matière auxquelles le Grand-Duché de Luxembourg est partie prenante. Elle ne saurait en aucun cas prétendre à être exhaustive eu égard à l'espace limité à disposition. De même, elle ne pourra que décrire l'état de droit actuel et devra toujours être lue sous réserve de la jurisprudence qui ne manquera pas à l'avenir de préciser l'un ou l'autre point de la loi.

1) Le champ d'application de la loi du 8 août 2000

Le nouveau texte s'appliquera à toutes les demandes rogatoires adressées au Luxembourg tant en dehors d'une

convention d'entraide pénale que dans le cadre d'une telle convention, mais uniquement si la demande vise des mesures bien définies.

A) l'application générale de la loi ...

L'article 1er de la loi sur l'entraide pénale indique qu'elle sera applicable aux demandes émanant

- d'autorités judiciaires d'Etats requérants qui sont liés au Grand-Duché de Luxembourg par un accord international en matière d'entraide judiciaire, à moins que les dispositions de la loi soient contraires à celles de l'accord international ;
- d'autorités judiciaires d'Etats requérants qui ne sont pas liés au Grand-Duché de Luxembourg par un tel accord;
- d'une autorité judiciaire internationale reconnue par le Grand-Duché de Luxembourg.

a) les demandes émanant de pays liés par un accord d'entraide pénale

L'article 1er fait clairement apparaître qu'en application du principe de la hiérarchie des normes juridiques, la loi du 8 août 2000 ne saurait toujours avoir qu'un rôle subsidiaire si une commission rogatoire est présentée au Luxembourg par un pays co-signataire d'une convention régissant l'entraide en matière pénale⁵.

Cependant le Conseil d'Etat a soulevé à juste titre qu'" il n'en reste pas moins que le texte risque de poser des problèmes, d'une part, en cas de contrariété de dispositions internationales et, d'autre part, dans les situations où une convention ne prévoit pas une situation donnée, mais où la disposition de droit national risque d'être perçue comme un ajout à la convention, ce qui n'est pas admissible d'après les règles " ⁶ du droit international.

¹ loi du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire en matière pénale, *in* : Mémorial A, recueil de législation, no. 98 du 18 septembre 2000, p. 2201 à 2204, documents parlementaires 4327, sessions ordinaires 1996-97, 1997-98 et 1999-2000, entrée en vigueur en date du 1er octobre 2000. Le texte de la loi est accessible via le site www.etat.lu/SCL et les documents parlementaires le sont via le site www.chd.lu.

² cf. doc. parl. 4327-8, rapport de la commission juridique de la Chambre des députés, 10.07.2000, p. 3.

³ voir, à titre d'exemple, Denis ROBERT, *La justice ou le chaos*, Stock, Paris, 1996, ainsi que les critiques orales formulées par les experts de la mission Montebourg lors d'une conférence de presse avant même leur visite au Grand-Duché; cf. F. TASSEL, *Argent sale : le parcours du combattant des députés PS*, *in* : Libération, 18 février 2000 et France / Pays-Bas, «Exaspération» contre les sanctuaires financiers, dépêche AFP, *in* : Luxemburger Wort, 10 février 2000».

⁴ voir, également à titre d'exemple, Dean SPIELMANN, *Le secret bancaire et l'entraide judiciaire internationale pénale*, Larcier, Bruxelles, 1999, entre autres pp. 65et 73

⁵ cf. doc. parl. 4327-8, rapport commission juridique, p. 3 et p. 6

⁶ cf. doc. parl. 4327-3, avis du Conseil d'Etat, 17.03.1998, p. 10-11

Or, un certain nombre des dispositions présentées infra de la loi du 8 août 2000 posent précisément la question soulevée par le Conseil d'Etat, et il appartiendra à la jurisprudence d'y apporter les réponses nécessaires. Il s'agit notamment de l'article 4, déterminant les conditions de forme que devra remplir une commission rogatoire étrangère ainsi que le principe du contrôle de la proportionnalité par l'autorité luxembourgeoise requise et de l'article 5 qui énumère les conditions de fond. Il en va de même de l'accès aux pièces produites par l'exécution de la commission rogatoire, ainsi que la procédure de transmission de ces pièces à l'autorité requise.

Il est utile de rappeler brièvement que le Luxembourg a signé les conventions suivantes en matière d'entraide pénale:

1) conventions multilatérales

- Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 (loi d'approbation du 21 juillet 1976) ⁷;
- Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 17 mars 1978 ⁸. Suite au dépôt de l'instrument de ratification auprès du Secrétariat du Conseil de l'Europe à Strasbourg conformément à l'article 5 du Protocole, ce texte entrera en vigueur en ce qui concerne le Luxembourg en date du 31 décembre 2000 ;
- Traité d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas du 27 juin 1962 et Protocole du 11 mai 1974 ⁹;
- Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985, signée à Schengen le 19 juin 1990 ¹⁰;
- Convention de Vienne du 20 décembre 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et des substances psychotropes ¹¹.

2) conventions bilatérales

- Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Grand-Duché de Luxembourg et l'Australie du 24 octobre 1988 ¹²;
- Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Grand-Duché de Luxembourg et les Etats-Unis d'Amérique du 13 mars 1997 ¹³.

Il faut ajouter à cette liste la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale signée entre les Etats membres de l'Union européenne en date du 29 mai 2000, actuellement ouverte à la ratification par les Etats membres ¹⁴ et qui, une fois entrée en vigueur, primera évidemment également sur la loi du 8 août 2000.

b) les demandes émanant de pays non liés par un accord d'entraide pénale

Jusqu'au 1er octobre 2000 la situation de ces demandes était régie par l'article 59 de la loi du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, 2e phrase ainsi libellée : " Sauf les obligations résultant de traités internationaux les juges ne peuvent obtempérer aux commissions rogatoires émanant de juges étrangers qu'autant qu'ils y sont autorisés par le ministre de la Justice, et, dans ce cas, ils sont tenus d'y donner suite. ", le texte s'appliquant tant aux demandes en matière civile que commerciale que pénale.

Le législateur ayant pris la décision d'enlever au ministre de la Justice toute compétence en matière d'entraide répressive, la loi du 8 août 2000, par son article 14, complète d'article 59 précité par un second alinéa, portant que cet article ne sera plus " applicable pour les demandes d'entraide judiciaire en matière pénale. ".

Le rôle du Ministère de la Justice est maintenant dévolu au procureur général d'Etat luxembourgeois ¹⁵, qui est devenu depuis le 1er octobre 2000 l'autorité centrale en matière d'entraide pénale, l'intention étant bien évidemment de " dépolitiser " cette matière ¹⁶.

⁷ loi du 21 juillet 1976, Mémorial A 1976, p. 727

⁸ loi du 27 août 1997, Mémorial A 1997, p. 2078, voir John PETRY, Luxembourg, Extension de l'entraide judiciaire en matière fiscale, in : AGON 17, décembre 1997, p.2

⁹ loi du 26 février 1965, Mémorial A 1965, p. 182, mod. Protocole du 11 mai 1974, appr. loi 20 juin 1977, Mémorial A 1977, p. 1012

¹⁰ loi du 3 juillet 1992, Mémorial A 1992, p. 1573

¹¹ loi du 17 mars 1992, Mémorial A 1992, p. 697

¹² loi du 10 janvier 1994, Mémorial A 1994, p. 79

¹³ loi du 23 novembre 2000, Mémorial A 2000, p. 2913

¹⁴ Convention du 29 mai 2000, JOCE C 197 du 12.07.2000, p. 1

¹⁵ Aux termes de la loi du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, article 32 sqq., le Luxembourg compte un seul procureur général d'Etat ainsi qu'un seul parquet général, compétent pour tout le territoire national.

¹⁶ cf. doc. parl. 4327-8, rapport commission juridique, p. 7

La décision du procureur général de donner suite à une demande d'entraide, même présentée en dehors du cadre d'une convention d'entraide et contrairement à ce qui était le cas sous l'empire de l'article 59, précité, n'enlève cependant pas aux autorités judiciaires chargées de l'exécution de la demande leur pouvoir de contrôler – et partant celui de refuser – la demande pour des raisons tenant à la légalité de celle-ci¹⁷.

c) Les demandes émanant d'autorités judiciaires internationales

Cette disposition inscrit en droit national la possibilité pour les tribunaux luxembourgeois de répondre à des demandes rogatoires émanant d'autorités judiciaires internationales reconnues par le Luxembourg pour autant, évidemment, que le pouvoir d'adresser de telles demandes soit prévu dans leurs statuts internationaux respectifs.

Le Grand-Duché a notamment ratifié le texte relatif à la Cour pénale internationale¹⁸ et a par la loi du 18 mai 1999¹⁹ introduit un certain nombre de mesures en vue de faciliter la coopération tant avec le Tribunal international pour l'Ex-Yougoslavie que le tribunal international pour le Rwanda. La question est d'ailleurs permise de savoir si ce dernier texte n'est pas implicitement abrogé dans son volet consacré à l'entraide pénale par la loi du 8 août 2000 pour autant que ses dispositions soient contraires à la nouvelle loi.

B) ... à des mesures bien définies

La loi du 8 août 2000 est applicable à toutes les demandes qui " tendent à faire opérer au Grand-Duché de Luxembourg une saisie, une perquisition ou tout autre acte d'instruction présentant un degré de contrainte analogue " (art. 1er).

Par conséquent elle ne vise pas l'ensemble des autres actes d'entraide pénale, telles par exemple les notifications, les demandes de simple audition, les demandes de renseignement etc. qui toutefois représentent la plupart des demandes d'entraide. Il a paru utile au législateur de limiter le champ d'application de la loi aux actes les plus graves, afin d'éviter de rendre inutilement compliqués les autres actes qui déjà avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi n'étaient pas soumis au Ministre de la Justice²⁰.

Si cette limitation du champ d'application ne pose guère de difficultés pour les pays avec lesquels le Luxembourg a signé une convention d'entraide, la situation pourrait se présenter différemment si une telle

demande est présentée par un pays non lié par une telle convention et alors que l'article 59 de la loi du 7 mars 1980, précitée, n'est plus applicable en matière pénale. La question de la base légale qui permettrait d'accueillir une telle demande reste ainsi ouverte, et il appartiendra aux instances judiciaires de trouver la solution qui comblera cette lacune manifeste de la réforme.

II) Les conditions d'admissibilité des commissions rogatoires

L'agencement de la loi permet de distinguer entre conditions de fond et conditions de forme. Il faut cependant analyser en premier lieu le contrôle effectué par l'autorité centrale et les pouvoirs de refus de celle-ci.

A) le contrôle par l'autorité centrale

Toute demande d'entraide doit désormais obligatoirement être soumise au procureur général d'Etat, même si elle est transmise par l'autorité requérante directement à l'autorité judiciaire compétente pour son exécution finale ou au ministère de la Justice (art. 2 (3)). Cependant, " si l'affaire à la base de la demande paraît grave et s'il y a urgence consistant en particulier en un risque de dépérissement de preuve, l'autorité judiciaire compétente saisie peut procéder aux devoirs d'instruction sollicités " (art. 2 (5)), sans être pour autant dispensée par la loi de soumettre la demande par la suite au parquet général.

Le but de cette disposition est de permettre au procureur général d'Etat de procéder aux contrôles qui sont de sa compétence conformément à l'article 3 de la loi du 8 août 2000.

Ainsi le procureur général pourra refuser une demande qui

- est de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels du Grand-Duché de Luxembourg, ou
- a trait à des infractions susceptibles d'être qualifiées par la loi luxembourgeoise soit d'infractions politiques, soit d'infractions connexes à des infractions politiques

mais il devra refuser toute demande d'entraide qui a trait à des infractions en matière de taxes et d'impôts, de douane ou de change en vertu de la loi luxembourgeoise (art. 3, al. 2).

¹⁷ cf. doc. parl. 4327-8, rapport commission juridique, p. 8

¹⁸ loi du 14 août 2000, Mémorial A 2000, p. 1967

¹⁹ loi du 18 mai 1999, Mémorial A 1999, p. 1435

²⁰ cf. doc. parl. 4327-2, avis de M. le procureur de Diekirch, 28.11.1997, p. 17 et doc. parl. 4327-3, avis du Conseil d'Etat, 17.03.1998, p. 11 et doc. parl. 4327-8, rapport commission juridique, p. 6

Les premières dispositions reprennent pour l'essentiel les possibilités de refus qui figurent notamment tant à la Convention européenne du 20 avril 1959 (art. 2) qu'à la Convention BENELUX du 27 juin 1962 (art. 22). Elle ne peuvent avoir de ce fait qu'une valeur supplétive.

L'importance du refus obligatoire en matière fiscale est également toute relative eu égard au fait que l'entraide en matière de fiscalité indirecte est fournie depuis fort longtemps entre les pays BENELUX et depuis les accords de Schengen également en faveur des pays qui font partie du " Schengenland ". De même, en matière de fiscalité directe, l'impact est limité suite au dépôt par le Grand-Duché de l'instrument de ratification du protocole du 17 mars 1978.

La décision du procureur général d'Etat d'accepter de fournir une entraide est susceptible d'un recours devant la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement suivant les formes décrites ci-dessus. La loi ne prévoit pas de recours contre une décision de refus d'entraide.

B) les conditions de forme et de fond

a) les conditions de recevabilité en la forme

L'article 4 de la loi du 8 août 2000 énumère les données et informations que doit fournir une autorité requérante lorsqu'elle soumet une commission rogatoire aux autorités étrangères. Ces données sont pour l'essentiel celles déjà indiquées notamment à l'article 14 de la convention européenne et à l'article 37 de la convention BENELUX.

La loi ajoute cependant la nécessité, outre celle d'une traduction en langue française ou allemande de la demande et des pièces y jointes, celle d'un exposé sommaire des faits, ce qui n'innove pas, mais aussi l'obligation d'indiquer " le lien entre ces faits et l'objet de l'acte d'instruction sollicité " (art. 4, al 1er, c).

Cette exigence est à lire en conjonction avec le principe du contrôle de la proportionnalité, introduit par le second alinéa de l'article 4 de la loi du 8 août 2000. Ce texte prévoit qu'" est également refusée l'exécution d'une demande d'entraide si, sans devoir procéder à un examen du fond, il est prévisible, au regard des exigences énoncées à l'article 4, point c), que les moyens à mettre en oeuvre ne sont pas aptes à réaliser l'objectif visé à la demande d'entraide ou vont au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. "

L'introduction d'un contrôle de la proportionnalité, réclamé tant par l'Association des banques et banquiers

de Luxembourg que par le Conseil de l'Ordre des avocats de Luxembourg, a fait l'objet de longs débats entre le Conseil d'Etat et la commission juridique de la Chambre des députés. En sa version finalement adoptée, il doit être compris comme " n'ayant pas pour résultat un examen au fond de la demande d'entraide. Celle-ci peut uniquement être refusée s'il résulte des éléments mêmes (de la demande) que les actes requis sont sans rapport avec l'infraction poursuivie et manifestement impropres à faire progresser l'entraide " ²¹ .

Il appartiendra maintenant à la jurisprudence de définir non seulement si l'article 4 est à qualifier de supplétif (en tout ou en partie ?) compte tenu de l'existence de textes ad hoc dans les principales conventions, mais encore, le cas échéant, de déterminer comment le contrôle de la proportionnalité pourra raisonnablement se faire sans examen du fond.

Sur la première interrogation, un élément de réponse capital est néanmoins fourni dès à présent par le rapport de la commission juridique de la Chambre des députés qui rappelle, à propos précisément de l'introduction du contrôle de la proportionnalité, que la loi " n'est applicable qu'à condition que ses dispositions ne soient pas contraires à celles d'une norme de droit international " ²², ce qui permet de conclure que le contrôle ainsi introduit ne devra être effectué que pour les seules demandes nécessitant le recours aux dispositions supplétives de droit interne, restant exclu pour celles régies par une disposition de droit international.

Si une demande n'est pas complète, un complément d'information peut être demandé à l'autorité requérante.

Une demande qui ne répondra malgré tout pas aux critères de la loi sera refusée soit par le procureur général d'Etat en cas d'absence de traité, soit par les autorités judiciaires en cas d'existence d'une convention (art. 4, al. 4).

b) les conditions de fond

La loi du 8 août 2000, en son article 5, énumère un certain nombre de conditions de fond, parmi lesquelles on trouve notamment le principe classique du non bis in idem, l'exigence de la non-prescription des faits dans les droits à la fois du pays requérant et du pays requis et l'exigence de la double incrimination prévoyant une peine maximale d'au moins un an.

Ce texte, notamment au vu de l'article 51 des Accords de Schengen, ne saurait avoir qu'une valeur supplétive.

²¹ cf. doc. parl. 4327-7, deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat, p. 1

²² cf. doc. parl. 4327-8, rapport commission juridique, p. 11

III) Le déroulement d'une commission rogatoire

Aux termes de l'article 6 de la loi du 8 août 2000, l'exécution des mesures d'entraide est confiée à l'autorité qui serait compétente si l'infraction avait été commise au Grand-Duché de Luxembourg. Cette autorité devra traiter la demande comme urgente et prioritaire, en tenant l'autorité requérante informée de l'état de la procédure et de tout retard (art.7). En pratique, et compte tenu des mesures visées par la loi commentée, ces autorités se résument aux juges d'instruction, seuls compétents pour ordonner ces mêmes mesures en droit interne.

L'obligation de diligence correspond à la fois à l'article 4, al. 2 et 3 de la convention de l'Union du 29 mai 2000 et à la déclaration de bonnes pratiques déposée par le Luxembourg auprès du Conseil de l'Europe conformément à l'Action commune du 29 juin 1998 relative aux bonnes pratiques d'entraide judiciaire en matière pénale²³.

Si la loi est muette en ce qui concerne l'assistance d'autorités étrangères à l'exécution de la commission rogatoire, cette mesure ne rentrant pas dans son champs d'application, elle contient cependant une disposition qui pourrait à ce propos se révéler intéressante. En effet, l'article 9, consacré à la transmission des pièces, pose le principe que les documents saisis " ne peuvent être portés à la connaissance de la partie requérante " avant l'ordonnance de la chambre du conseil autorisant le transfert des pièces saisies. Il saute aux yeux que cette disposition risque de rendre très difficile le travail des autorités étrangères, voire des équipes communes d'enquêteurs créées en vertu de l'article 13 de la convention du 29 mai 2000. Il appartiendra de nouveau à la jurisprudence de décider de la véritable nature, impérative ou supplétive, de cette disposition.

Les pièces ou documents saisis en exécution de la commission rogatoire – sauf le cas de l'urgence consistant dans le fait qu'un respect de la procédure risque de mettre en péril l'intégrité physique ou psychique d'une personne et où la transmission peut être autorisée par le président de la chambre du conseil sur requête du procureur d'Etat

même en cas de recours (art. 11) – ne peuvent être transmises à l'Etat requérant qu'avec l'accord de la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement du lieu où la saisie a été opérée (art. 9 al.1er). La loi généralise ainsi la procédure de transmission déjà introduite par l'article 20 de la Convention BENELUX précitée.

L'autorité requérante ne pourra cependant se servir des éléments transmis que dans la procédure pour laquelle la demande a été présentée (art. 12). La loi inscrit ainsi dans un texte national le principe de la spécialité appliqué depuis toujours par le Luxembourg²⁴ et repris en droit international notamment à l'article 50, al. 3 des Accords de Schengen.

Dans le cadre de la procédure de transmission, la chambre du conseil statuera

- sur la transmission éventuelle de tout ou partie, en original ou en copie, des pièces et documents saisis,
- sur la restitution des objets ou documents ne se rattachant pas directement aux faits à la base de la demande,
- sur les éventuelles réclamations de tiers détenteurs ou autres ayants droit.

Par la même ordonnance, et c'est là une des principales innovations du texte, la chambre du conseil statuera également

- sur les requêtes en nullité introduites par, soit le procureur d'Etat, soit la personne visée par l'enquête, soit tout autre tiers intéressé²⁵ contre les actes d'exécution de la commission rogatoire, sachant que ces requêtes doivent être introduites sous peine de forclusion dans un délai de dix jours à partir de la notification de l'acte concerné auprès de la personne où il doit être exécuté (art. 8),
- sur les recours contre la décision du procureur général d'Etat d'accepter de fournir l'entraide sollicitée,

de telle sorte que l'ensemble des recours introduits sera vidé par une seule et même décision, rendant à l'avenir impossible la pratique des recours en cascade dont la seule finalité se résumait souvent à retarder l'exécution de la commission rogatoire.

²³ Action commune du 29 juin 1998, JOCE 191 du 07/07/1998, p.1-3

²⁴ cf. Marc MATHEKOWITSCH, L'entraide judiciaire en matière pénale, in : Mélanges dédiés à Michel Delvaux, Cercle Michel Delvaux, 1990, p. 209

²⁵ La notion de tiers intéressé continuera à suivre la jurisprudence bien établie à ce jour et comprendra également les banques et les professionnels dont la profession est réglementée, à condition de ne pas agir en tant que mandataire de leurs clients et qu'ils soient à même de justifier d'un intérêt légitime personnel. cf. doc. parl. 4327-8, avis commission juridique, p. 15

La décision de la chambre du conseil est susceptible d'appel de la part du procureur général, du procureur d'Etat compétent et du requérant (à condition que l'ordonnance préjudicie à ses droits) devant la chambre du conseil de la Cour d'Appel dans les formes et délais repris à l'article 10 (3) à (6) de la loi du 8 août 2000.

Autre nouveauté importante, la décision de la chambre du conseil de la Cour d'Appel n'est plus susceptible d'un recours en cassation, recours qui de par le passé avait dans la pratique souvent été utilisé uniquement pour gagner du temps, alors qu'il avait un effet suspensif sur la transmission des pièces à l'autorité requérante.

Dans le cadre de la nouvelle procédure de recours, le principe de la non-communication du dossier et notamment de la demande étrangère aux requérants a été maintenu suite à l'insistance tant des autorités judiciaire que du Conseil d'Etat.

Les décisions de " dépolitiser " l'entraide pénale, de limiter les recours à la fois dans leur nombre et dans la période de temps pendant laquelle ils pourront être exercés ainsi que le maintien du principe jusque là uniquement jurisprudentiel de la non-communication de la demande étrangère, bien qu'en partie fortement critiqués tant par le Conseil de l'Ordre des avocats de Luxembourg que par l'Association des banques et banquiers de Luxembourg²⁶ constituent néanmoins la pierre d'angle du système introduit par la loi du 8 août 2000 et ont pour but de répondre résolument aux critiques de lenteur et d'inefficacité citées à l'ingrès de ce texte. Il appartiendra maintenant à la pratique d'appliquer au mieux les nouvelles règles.

Jeannot NIES
magistrat,
Luxembourg²⁷

²⁶ cf. doc. parl. 4327-1, avis de l'Association des Banques et Banquiers Luxembourg, 28/10/1997 et avis du Conseil de l'ordre des avocats de Luxembourg, 29/10/1997, cf. Dean SPIELMANN, Le projet de loi sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale, *in* : AGON 18, 1998, p. 2, qui fait siennes ces critiques.

²⁷ adresse électronique : jnies@lu.packardbell.org

MAILING AGON

Toute personne qui ne reçoit pas AGON à l'heure actuelle et qui serait désireuse de l'obtenir à l'avenir peut retourner ce document par télécopie :

If you are currently not receiving AGON and wish to receive AGON in the future, you may return this document via facsimile 32 (0) 4 366 31 44.

Die Person, die AGON z.z. nicht erhält und gerne erhalten möchte, kann die vorliegende Seite ausfüllen und per Telekopie zurückschicken 32 (0) 4 366 31 44.

Iedere persoon die AGON tegenwoordig niet ontvangt en die wenst deze in de toekomst te bekomen kan dit document per fax terugsturen 32 (0) 4 366 31 44.

Document à renvoyer à l'attention de / *Document to be returned to the attention of*

Luc Bihain, Rédaction AGON,
Faculté de Droit - B-31 - B-4000 LIEGE

Fax : **32 (0)4 366 31 44**

e-mail : Luc.Bihain@ulg.ac.be



Nom / Name :

Prénom / First Name :

Adresse / Address :

.....

Motivation :

☎ : Fax :

E-mail :

Date

Signature

CONTENTS 2000

AGON Nr 26

Associations of European Lawyers for the Protection of the Financial Interests of the Community p. 2

Les obligations des organismes financiers dans la lutte contre le blanchiment de capitaux p. 12
Fabienne Bultot

The role of the European Parliament after the Amsterdam Treaty p. 17
Marco Barucco

AGON Nr 27

The European Union membership and finnish criminal justice and criminal policy p. 2
Raimo LAHTI

Pour une stratégie intégrée de prévention et de riposte face à la corruption p. 6
Marco BORGHI et Nicolas QUELOZ

Le renforcement de la présomption d'innocence dans la procédure pénale française p. 13
Mikaël BENILLOUCHE

La responsabilité pénale des personnes morales dans un espace judiciaire européen : les propositions relatives au corpus juris p. 16
Athassia SYKIOTOU-ANDROULAKIS

Bibliographie du Corpus Juris p. 19

AGON Nr 28

Data protection and the protection of the financial interests p. 2
Simone White

Kekämpfung des Eg-Betruges - Teil 1 : zur Notwendigkeit einer verbesserten strukturprävention - p. 6
Prof. Dr. Ulrich Sieber

Eurojust ou Ministère public européen : un choix de politique criminelle p. 9
Daniel Flore

La réforme du droit pénal fiscal en Italie p. 14
Ivo Caraccioli

Bibliographie p. 16

CONTENTS

2

European Public Prosecutor and Globalisation
Mireille DELMAS-MARTY

3

Kekämpfung des Eg-Betruges
- Teil 2 : zu den Möglichkeiten einer verbesserten europäischen Zusammenarbeit -
Prof. Dr. Ulrich Sieber

10

EUROPE
Le premier rapport d'activités du comité de surveillance de l'OLAF a été présenté aux institutions et publié
Jean Darras

13

Concurrence et droits de l'homme
Jean-Claude Fourgoux

22

LUXEMBOURG
La loi du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire en matière pénale
Jeannot Nies

Adresse de la rédaction

Luc Bihain,
Rédacteur en chef
Faculté de droit
Boulevard du Rectorat 3,
B. 33,
B 4000 Liège.
Phone : 32 (0) 4 366 31 41
Fax : 32 (0) 4 366 31 44
e-mail : Luc.Bihain@ulg.ac.be

Correspondant pour la Commission européenne

F. de Angelis, Directeur
SCR - Common Service
for External Realltions
B-28 1/33
Rue de la Loi 200
1049 Bruxelles