

Procureur européen

Dr. ANGELA NICOLAE
Procureur en chef section
au Parquet auprès de la Cour
Suprême de Justice

Parmi les problèmes des démocraties modernes, la lutte contre la criminalité transfrontalière, surtout celle économique-financière, et encore lors qu'elle à un caractère organisé - tient l'avant-scène.

Le Traité d'Amsterdam donna à l'Union Européenne une définition - en même temps un objectif à atteindre – «Espace de liberté, sécurité et justice». La nécessité de la lutte contre la criminalité organisée a poussé la plupart des pays européens à harmoniser leurs législations et à réaliser une coopération dynamique, bien qu'il y ait un hiatus entre leur intentions proclamées et leurs actes à suivre. Malgré le développement notable, les dernier temps, de la coopération internationale, le procès pénal reste encore marqué par un modèle national, chaque peuple étant tenté de considérer son système de droit comme le meilleur des tous. Ainsi, dans les pays anglo-saxons, le système accusatoire traditionnel fait penser que « sur le continent, c'est au suspect de prouver son innocence». En tant que procureur en chef de la Section de coopération internationale, renseignement public et relations avec les médias, du Parquet auprès de la Cour Suprême de Justice, j'ai pu constater des difficultés dans la coopération internationale, ce qui impose la parution de nouvelles institutions à même de faciliter ces relations :

- Il y a trop de formalités dans l'exécution de commissions rogatoires
- Les procédures, exigences et détails sur considérées prioritaires par le pays requis
- La capacité de traduire les documents dans les langues requis est limitée. Dans biens de pays, les institutions responsables de l'assistance judiciaire internationale n'ont pas de ressources pour la traduction. Ce problème, apparemment technique, est en réalité un obstacle majeur à la coopération efficace
- Dans certains pays, le Ministère de Justice concourt le Parquet Général pour la prérogative d'être le principal émissaire de l'assistance judiciaire internationale.
- Bien que maints accords internationaux et bilatéraux aient été signes par les pays européens, les autorités y impliquées ne sont pas instruites quant à la mise en ouvre de ces accords
- L'article 15 de la Convention européenne sur l'assistance judiciaire en matière pénale n'est pas suffisamment utilisé. C'est valable surtout pour les institutions qui s'opposent à utiliser les contacts directs
- Il y a un problème spécifique quant à Kosovo, car les pays n'ont pas d'accords de coopération avec l'UNMIK

Le constat peut paraître banal quant à l'avenir de la coopération.

L'Europe des unités de police va plus vite que celle de la justice. Pour des raisons historiques, tenant des impératifs d'efficacité et mobilité, les policiers coopèrent plus naturellement que les magistrats soumis, eux, à des règles procesuelles strictes. Si le Conseil de l'Europe a pu jouer un rôle de pionnier dans la construction du laboratoire de justice continental, c'est dans le cadre de l'Union Européenne que les plus récentes initiatives furent prises. C'est l'exemple d'Europol, du Réseau Judiciaire Européen, d'Eurojust, du Corpus Juris et du Procureur Européen.

Pour quoi est-il nécessaire un procureur européen qui protège les intérêts financiers de la Communauté Européenne?

1. Responsabilité spéciale de la Commission Européenne. Le Traité des Communautés Européennes lui a déjà fixé l'objectif d'assurer la protection du budget européen, autant pour les pays membres, que pour ceux candidats.

2. Ampleur de la criminalité transfrontalière, de la fraude communautaire.

De la contrebande de cigarettes au détournement d'aides agricoles européennes, une réponse européenne y est nécessaire.

3. Complexité des affaires (la criminalité financière, le droit communautaire et plusieurs droits nationaux nécessitent une spécialisation, y compris la parution de cette institution).

4. Certains progrès déjà obtenus dans la lutte contre la fraude communautaire – une coopération opérationnelle et administrative due à l'Office de Lutte Antifraude (OLAF).

5. Mais il y a aussi des points faibles quant à la dimension pénale dans la lutte contre la fraude européenne.

La fraude représente 413 millions Euros, issus de 2 milliards d'irrégularités financières:

- Les frontières sont ouvertes aux infracteurs, mais encore fermées aux forces de police et aux magistrats.
- La poursuite des fraudes transfrontalières au budget communautaire se heurte souvent aux frontières différentes des 17 systèmes juridiques.
- Le nombre de frontières intérieures augmentera dès l'entrée de divers pays dans l'Union Européenne.
- La coopération judiciaire, d'autre part, est insuffisante, avec le seul Eurojust, car:
 - a) il n'y a pas une concentration des informations.
 - b) il n'y a pas une direction des poursuites.
 - c) il n'y a aucune admission mutuelle des preuves.

Etapas du processus d'apparition du procureur européen

Première étape – représentée par les études de 1992 (Corpus Juris, mettant les fondements d'un ensemble de règles de droit pénal et de procédure pénale applicables à l'espace européen et permettant une plus efficace répression des fraudes au budget communautaire).

Etape no.2 – en septembre 2000 la Commission Européenne a adopté une proposition faite à la Conférence intergouvernementale de Nice, ayant la responsabilité de modifier les traités fondamentaux et établir un procureur européen pour la protection pénale des intérêts financiers de la Communauté Européenne.

Le Traité des Communautés Européennes réglerait :

- la nomination du procureur européen
- la cesse de ses fonctions
- les principales particularités de son rôle

Tous les autres aspects (status, modus operandi) seraient réglés par le droit secondaire.

Etape no.3 – Adoption de la Carte Verte, le 11.12.2001

Le Conseil de Laeken à demandé au Conseil de l'Europe de mettre en examen la Carte Verte, cela étant l'ordre du jour de la présidence espagnole. Elle prépare un débat public et démocratique et fait voir comment le procureur européen fonctionnerait pratiquement.

En voici quelque-uns des problèmes adoptés par la Carte Verte :

- Comment le procureur européen fonctionnera et sur l'initiative de qui?
- Choix discrétionnaire ou obligation de poursuites?
- Quelle seront les limites de ses compétence et pouvoirs?
- Quelle sera la loi appliquée?
- Qui contrôlera ses actions?
- Comment collaborera-t-il avec les service nationaux de poursuites pénales et les organismes européens existent?
- Quel sera son statut juridique? Comment sera-t-il organisé?

En quoi ce projet consiste-t-il?

Originalité du projet:

1. Le procureur européen assume la coordination centralisée des recherches et poursuites au niveau européen, en tant qu'organisme judiciaire indépendant de la Communauté. Le Procureur Européen est un organe communautaire, car :

- sa nomination se fait selon les règles communautaires (proposition de la commission, avis du Parlement, approbation selon les règles de la majorité qualifiée).
- sa juridiction territoriale (la compétence) s'étend sur le territoire de l'Union Européenne, l'espace de recherches et poursuites pénales.

2. L'étendu de sa compétence se limitera à la protection des intérêts européens (le budget de l'Union Européenne).

3. Le procureur européen sera organisé sur une base décentralisé

4. Sous le contrôle des juges nationaux, qui agissent en protecteurs des libertés.

5. Le principe d'admission mutuelle sera applique aux mesures prises par le procureur européen.

Le résultat de ces règles sera la mise en place d'un espace commun de recherches et poursuites, afin de protéger les intérêts financiers de la Communauté.

Après avoir finalisé l'enquête, le procureur européen en présentera le dossier aux instances pénales compétentes des Etats membres. Les phases du procès et du jugement seront réglées exclusivement par le droit national.

Ressemblances à l'institution du procureur existant dans le droit de procédure pénale roumaine

- Les deux institutions sont des organes judiciaires indépendants, aux attributions d'exécuter les poursuites pénales, de les diriger et contrôler, d'exercer l'action publique (pénale).

- Les deux ont un ensemble cohérent de pouvoirs, dont les actes se soumettent au contrôle juridictionnel.

- D'autre part, les principes de légalité, impartialité, subordination hiérarchique se retrouvent aussi dans l'activité du Ministère Public Roumain. L'activité du Ministère Public Roumain, de même que celle du Procureur Européen, est dominée par le caractère solidaire, l'indivisibilité et le travail en équipe.

- De même, nous retrouvons dans l'activité du Procureur Européen, les principes « non bis in idem » et celui de la recevabilité des preuves, le premier existant aussi dans le droit roumain.

Le principe retrouvé dans la Carte Verte, selon lequel les preuves légalement recueillies dans un Etat membre devraient être admises devant un juge d'un autre Etat membre, nous semble apte à survoler l'obstacle issu de la diversité des règles de recevabilité des preuves.

Néanmoins la conditions préalable de toute recevabilité mutuelle des preuves demande qu'elles soient légalement recueillies dans l'Etat membre ou là où elles sont trouvables.

Les dispositions y applicables seraient, principalement, le droit national du lieu où les preuves se situent, comprenant, dans tous les Etats membres, le principe de l'article 6 de la Carte des droits fondamentaux d'Union Européen et de la Convention européenne de sauvegarde des droits et libertés fondamentales. Comme la Carte Verte souligne, l'absence de l'admission automatique des preuves légalement recueillies dans un Etat membre de l'ensemble de l'Union Européenne conduit souvent à l'échec de l'efficacité des poursuites dans les dossiers transnationaux.

Ni l'unification sous la forme d'un code complet des règles de recevabilité des preuves, ni le simple renvoi au droit national ne constitue la solution la plus réaliste et satisfaisante en la matière, mais la recevabilité mutuelle des preuves.

Selon cette règle, toute juridiction nationale saisie, au fond, d'une affaire pénale où il y a en jeu les intérêts judiciaires communautaires, est tenue de recevoir toutes les preuves légalement recueillies selon le droit national d'un autre Etat membre.

La Roumanie possède une législation lui assurant, en grande mesure, la compatibilité aux normes communautaires en matière de protection des intérêts financières de la Communauté jusqu'à la parution de l'institution du procureur européen : les dispositions du code pénal, la Loi no. 87/94 sur la dérobade aux obligations fiscales, la loi no. 82/91 sur la comptabilité, la Loi 78/2000 pour la prévention, découverte et sanction des faits de corruption, et la Loi no. 141/1997 (Le Code des Douanes) et le règlement d'application du Code des Douanes.

Au sein du Ministère de l'Intérieur – IGP, mais dans un cadre institutionnel aussi, il y a en fonction, et au niveau des structures du territoire il y a des services de police économique - financière ayant des compétences pour détecter et enquêter les fraudes économiques. De même, au sein du Ministère des Finances Publiques – Direction

Générale des Douanes – il y a en fonction le Service de lutte contre les fraudes de douanes, ayant des structures compétentes en territoire. La collaboration entre ces institutions est fondée sur un protocole de coopération.

De même, au sein du Parquet auprès de la Cour Suprême de Justice – Section de lutte contre la corruption et la criminalité organisée il y a le Bureau de criminalité informelle et fraudes aux fonds communautaires qui, lui aussi, assure la protection des intérêts financiers de l'Union Européenne.

Un point de contact unique fonctionne en Roumanie en relation avec l'Office de Lutte Anti-Fraude de Bruxelles – c'est le Corps de Contrôle du Premier Ministre, destiné d'assurer la protection réelle et équivalente des intérêts financiers de l'Union Européenne et de ceux de la Roumanie.

Dans la perspective de notre adhésion à Europol les autorités roumaines envisagent, y compris par la modification du Code pénal et du Code de procédure pénale afin de faire incriminer tous les faits constituant des infractions, de la compétence d'Europol, conformément à l'annexe à la Convention.

Au premier semestre 2002, les négociations avec l'Europol, commencèrent, afin de conclure un accord de coopération. La Roumanie est, d'ailleurs, partie à tous les instruments juridiques internationaux de base, en matière de coopération policière et aussi membre de l'Interpol.

Après son adhésion à l'Union Européenne la Roumanie va signer la Convention Européenne et ses deux protocoles additionnels. La Roumanie est déjà partie à d'importantes conventions européennes en la matière et elle y développe des rapports de coopération judiciaire et juridique.

Afin de faciliter la mise en oeuvre de ces documents internationaux elle a adopté la Loi 291/2001, sur l'extradition et qui a modernisé et mis à jours les dispositions du droit interne en la matière, jusqu'à les accorder autant à la Convention européenne d'extradition qu'aux dispositions de la Constitution de 1991.

Nous avons ratifié la Convention européenne sur l'assistance judiciaire, de 1959, la Convention Européenne sur l'extradition de 1958, et son protocole additionnel, la Convention européenne sur le transfert de procédures en matière pénale, de 1972 et celle relative à la valeur internationale des décisions répressives, adoptée à la Haye en 1970, le transfert des personnes condamnées. Les formalités internes sont en cours (mise à point des lois de ratification et des actes normatifs en question, afin de compléter et modifier la législation en vigueur) quant aux importants actes internationaux signés par la Roumanie.

Il y a aussi en cours – par négociation ou ratification – toute une série d'accords bilatéraux que la Roumanie va conclure avec d'autres Etats, non européens, des accords neufs ou modernisés.

En vue de notre participation au Programme Phare Horizontal pour la Justice et les Affaires Intérieures, destiné aux Etats candidats à l'adhésion, nous avons réalisé le réseau de correspondants nationaux pour la coopération juridique et judiciaire internationale, composé de juges et procureurs responsables d'une mise en oeuvre efficace et unitaire des conventions internationales. Les projets de loi portant sur l'assistance judiciaire en matière pénale et le transfert des condamnés, qui transposent en législation nationale les dispositions des conventions européennes, furent déjà adoptés. La Roumanie a ratifié, le 11 avril 2002, le statut de Rome de la Cour Pénale Internationale, et l'entrée en vigueur, le

premier juillet 2002, en fut regardée comme un point de référence dans l'évolution du droit international.

Il est encore nécessaire de modifier la législation roumaine – il s'agit de la Loi 92/92 et du Code de procédure pénale.

Ces modifications portent sur les mesures privatives ou restrictives de liberté et sur l'institution du contrôle judiciaire des solutions du procureur pour le non renvoi en jugement.

Ainsi, le procureur, qui avant faisait arrêter pour un délai de 30 jours, avec possibilité de le renouveler, ne peut, selon la nouvelle législation, plus faire arrêter que pour 3 jours au maximum. De même, ils furent institués le contrôle judiciaire pour des actes disposés au cours de poursuites pénales, le non-lieu et l'issue de sous les poursuites pénales. Il y a introduction de nouvelles institutions, telle la protection des témoins et de l'agent sous couverture, qui pourront être utilisées sous l'autorisation d'un procureur de la Cour Suprême de Justice, pour des actions relatives à la criminalité organisée, la corruption et la traite entre humains.

De même, par la Loi n° 503 du 11 juillet 2002, il fut mis en place au niveau national, le Parquet National Anti-Corruption, spécialise pour combattre les infractions de corruption.

Le Parquet National Anti-corruption va exercer ses fonctions au sein du Ministère Public, ayant une large autonomie et indépendance par rapport aux autres autorités étatiques. Les garanties d'indépendance en sont : le Procureur Général du Parquet National Anti-corruption est nommé pour une période de 6 ans, renouvelable une seule fois, et déposé de ses fonctions par le Président de la Roumanie, sur proposition du Conseil Supérieur de la Magistrature à la recommandation du ministre de la justice.

En sous-ordre du Parquet National Anti-corruption il y aura la police judiciaire et le corps de spécialistes, composé de hauts spécialistes pour le domaine financier, bancaire, douanier et commercial.

La nomination des officiers de police judiciaire au Parquet National Anti-corruption se fait par ordre du Procureur Général du Parquet auprès de la Cour Suprême de Justice, sur proposition du Procureur Général du Parquet National Anti-corruption, avisée par le ministre de l'Intérieur.

Pour une administration efficace et opérative des actes de recherche pénale, la loi devra prévoir les suivants :

- Le secret bancaire et de service ne sont pas opposables aux organes de poursuites pénales

- Lorsqu'il y a des indices sérieux pour la commission de l'une des infractions de la compétence du Parquet National Anti-corruption et dans le but de la collecte de preuves ou de l'identification de l'auteur, le procureur pourra disposer, pour un délai de 30 jours au maximum, les suivants :

1. la mise sous surveillance des comptes bancaires et des comptes y assimilés
2. la mise sous surveillance ou sous écoute des téléphones, réalisée par le Parquet National Anti-corruption, avec ses propres moyens techniques et spécialistes.
3. l'accès aux systèmes informés
4. la possibilité de se faire communiquer des actes, authentiques ou sous seing privé des documents bancaires, financiers ou comptables.

5. des garanties pour l'accès du Parquet National Anti-corruption aux données et informations possédées par d'autres institutions, sans différence de leur nature et la mise éventuelle en place d'un service propre de collecte de données, de même que leur valorisation.
6. le droit du procureur en chef d'autoriser l'enquêteur sous couverture pour la découverte, des faits l'identification des auteurs et l'obtention de moyens de preuve pour les situations où il n'y a pas d'indices sérieux pour la commission de l'infraction ou pour la préparation de la commission d'une infraction par la présente loi :
7. des mesures pour la protection des témoins et des victimes
8. la formation de complets spécialisés, destinés à juger les infractions de corruption et celles y assimilées.

Quelle sorte d'avenir pour l'Europe?

La nécessité de la création du Procureur Européen a fait naître toute une série de questions :

- Est-ce que le procureur européen exercera ses fonctions à côté d'Eurojust, l'organisme européen composé de procureurs, juges, officiers de police et chargé de contribuer à une bonne coordination entre les autorités nationales au cours des enquêtes relatives aux formes graves de crime organisé, mais chacun des deux avec ses fonctions distinctes?
- L'Eurojust se développera-t-il au détriment de la création du procureur européen?
- L'équation de base est, ainsi, d'ordre politique: qu'est-ce qu'on veut faire afin de renforcer la lutte contre la criminalité?
- Maintenir cette lutte essentiellement au niveau national, tout en adoptant des mesures pour renforcer la coopération interétatique?
- Développer une intervention commune, vu l'intérêt commun?
- Créer des structures européennes aux pouvoirs opérationnels sur tout l'ensemble de l'Union, de façon équivalente, surtout pour enquêter, orienter et coordonner les enquêtes et l'exercice de l'action publique?

C'est aux politiques d'y répondre.

Nous pouvons, quand même, y apporter nos opinions et suggestions. Le choix est à faire entre l'Europe de la justice et l'Europe des infractions. Certains auteurs soutiennent qu'il faut enfreindre le réflexe habituel de voir encore la justice comme un domaine réservé à la souveraineté nationale.

C'est évident, pour le domaine du droit pénal, que les infractions ignorent, toujours plus, les frontières, et qu'il est donc absolument nécessaire que la police et la justice s'organisent au niveau national, si elles y souhaitent une lutte efficace.

Mais cela n'est pas moins vrai pour le domaine civil, car la libre circulation des personnes est déjà une réalité, qui a engendré des litiges transfrontaliers dans tous les domaines – santé, travail, sécurité, mariages, divorces, enfants.

J'ai la certitude qu'aujourd'hui, après le succès de l'Euro, la création d'un véritable espace judiciaire européen et la parution de l'institution du procureur européen constitueront le moteur réel de la construction européenne.

Nombreux sont ceux qui s'interrogent «Est-ce peut-être une utopie?»

Possible, mais l'Euro l'a, lui aussi, longtemps été.