

Synthèse

Mobilisations contre la « criminalité organisée » et institutionnalisation d'un espace judiciaire pénal européen (1996-2001)

MICHEL Hélène (dir.)
Maître de conférences en science politique, IEP de Strasbourg
PARIS Natacha
Doctorante en science politique, IEP de Strasbourg
MANGENOT Michel
Docteur en science politique, IEP de Strasbourg

Groupe de Sociologie Politique Européenne (GSPE)
IEP de Strasbourg

Octobre 2004



Le présent document constitue la synthèse du rapport scientifique d'une recherche réalisée par le GIP Mission de recherche Droit & Justice. Son contenu n'engage que la responsabilité de ses auteurs. Toute reproduction, même partielle, est subordonnée à l'accord de la Mission.

Cette recherche vise à rendre compte de l'émergence et de l'institutionnalisation d'un espace judiciaire pénal européen à travers l'étude de différents acteurs, principalement des magistrats et des fonctionnaires, engagés dans la lutte contre la « criminalité organisée ». Dans les années 1990 en effet, la constitution d'un espace judiciaire pénal européen est considérée comme la réponse, unique et nécessaire, au développement de la « criminalité organisée » en Europe qui serait la conséquence inéluctable de l'ouverture des frontières. Si plusieurs acteurs s'engagent alors, au nom de cette lutte contre la « criminalité organisée », pour la création d'un espace judiciaire pénal européen, tous ne s'accordent pas sur la forme et le contenu qu'il doit revêtir. Ce qui émerge comme « espace judiciaire pénal » résulte de ces concurrences entre acteurs, des représentations qu'ils ont du crime et des moyens de lutter contre, ainsi que du rôle qu'il entendent jouer dans le fonctionnement de cette Europe politique en tant que fonctionnaires européens ou professionnels de la justice. Dans une perspective de science politique, l'objectif n'a donc pas tant consisté à analyser les normes et les décisions qui participent à l'émergence d'un droit pénal européen ou d'une coopération judiciaire qu'à mettre au jour les conditions dans lesquelles ces normes et ces instruments d'action publiques ont été élaborées.

L'enquête s'est concentrée sur trois séries d'événements qui, tout en suivant un déroulement relativement autonome, sur des scènes distinctes bien qu'en interaction, ont contribué à définir et à faire exister, dans les représentations et les institutions un espace pénal judiciaire européen. Elle s'appuie certes sur la collecte et l'analyse de documents (souvent disponibles mais parfois difficiles d'accès et éventuellement confidentiels) mais surtout sur le recueil d'une trentaine d'entretiens effectués auprès des acteurs ayant participé à ces événements entre le milieu des années 1990 et 2001, date où, suite aux attentats du 11 septembre, la référence à la « criminalité organisée » dans l'élaboration d'actions publiques européennes en matière de sécurité et de justice s'efface au profit de la lutte contre le terrorisme.

L'appel de Genève : une mobilisation européenne de magistrats contre la « criminalité organisée »

Le premier événement est l'Appel de Genève du 1^{er} octobre 1996 lancé par voie de presse par sept magistrats en faveur de la création d'un « véritable espace judiciaire européen » pour lutter contre la « criminalité organisée ». Ce manifeste n'est certes pas le premier événement de ce genre à dénoncer la menace de la « criminalité organisée » à l'échelle européenne : cette question a déjà été mise sur l'agenda européen avec le traité de Maastricht ; par ailleurs, les magistrats –de manière individuelle (via la publication d'essais) ou collective (à travers la création en 1985 d'une fédération européenne de syndicats de la magistrature, le MEDEL ; à travers des réunions entre magistrats européens, comme celle de 1994) – n'ont pas attendu 1996 pour réfléchir à la dimension transnationale de l'exercice de leur métier. L'Appel de Genève n'est pas non plus le premier à formuler la question de la mise en place d'un tel espace judiciaire européen : en 1977, Valéry Giscard d'Estaing avait déjà lancé ce concept. Mais cette prise de parole publique reste, pour les acteurs concernés comme pour les observateurs, un moment de référence originel dans la constitution d'une justice européenne : toute tentative de coopération judiciaire ou d'harmonisation du droit pénal à l'échelle européenne est souvent lue comme la conséquence de cet Appel qui aurait réussi à faire prendre conscience aux représentants des Etats et de l'Union européenne de la nécessité d'agir dans ce domaine à l'échelle européenne. Tout en gardant ses distances avec cette présentation indigène du manifeste, il s'agit de prendre au sérieux cette référence de manière à pouvoir en apprécier la force opératoire dans la formulation des problèmes judiciaires au niveau européen. L'hypothèse retenue ici est que l'Appel du 1^{er} octobre 1996 a largement contribué à réactiver un référentiel sécuritaire construit autour de la « criminalité organisée » dont procède à la fois la relance de l'action publique européenne en la matière et la mise sur agenda de la question de l'espace judiciaire européen.

L'enquête s'est attachée à restituer la genèse de l'Appel de Genève de manière à saisir les conditions de possibilité et de réussite d'une mobilisation *a priori* improbable. D'une part le degré de technicité des revendications exprimées par les sept magistrats n'est pas propice à l'adhésion et au soutien d'un large public. Si l'objectif de lutter contre la « criminalité organisée » fait sens pour nombre d'individus, l'exigence d'une mise en place d'un « véritable espace judiciaire européen » est plus obscure pour un public sans compétences juridiques particulières. D'autre part, les magistrats disposent d'une marge de manœuvre étroite dans leurs relations avec les médias qui restent déterminants dans la production de scandales politico-judiciaires. Pour ces deux raisons, la prise de parole publique ne semble pas constituer le répertoire d'action le plus adéquat aux acteurs mobilisés et aux objectifs visés. Pourtant, l'événement est promu dans différentes scènes médiatique et politique. Mieux, la politisation de l'événement va de pair avec son européisation.

Pour comprendre cette double réussite, il faut revenir à la fois sur les réseaux sociaux dans lesquels s'inscrivent les protagonistes de l'Appel et sur les propriétés individuelles des acteurs mobilisés qui donnent du sens et de la force à ce manifeste. La plupart des magistrats disposent en effet d'une notoriété nationale, voire internationale, bâtie essentiellement sur le traitement de dossiers « mafieux » ou d'affaires politico-financières. Cette connaissance pratique de la « criminalité organisée » leur confère une certaine autorité pour en parler, leur expérience concrète et personnelle des limites de la coopération judiciaire internationale rend leur prise de position légitime. A ces propriétés, s'ajoute le réseau d'interconnaissances professionnelles qui a été constitué à l'occasion de traitement de dossiers mettant en cause des organisations criminelles transfrontalières : en particulier pour les demandes de commissions

rogatoires internationales, ces magistrats ont eu à collaborer et ils ont éprouvé, ensemble, les limites de la coopération judiciaire. Ce réseau d'interconnaissance se trouve réactivé et relayé par deux acteurs essentiels : l'un, Denis Robert, ancien journaliste d'investigation ; spécialiste des questions politico-financières et l'autre, Laurent Beccaria, éditeur, qui cherchent tous deux, à faire un « coup » éditorial et médiatique en organisant cet Appel. Des transactions s'opèrent alors entre acteurs médiatiques et acteurs judiciaires. Les premiers offrent aux sept magistrats la possibilité de faire entendre leur voix dans l'espace public en échange de leur notoriété professionnelle ; les seconds peuvent prendre appui sur la « mobilisation de papier » pour agir au sein de l'arène judiciaire et au niveau européen.

Les revendications des magistrats s'articulent alors autour de trois dimensions. Tout d'abord, la défense de la démocratie et des valeurs d'isonomie, c'est-à-dire d'égalité devant la loi, à travers la mise en œuvre d'une rhétorique contre la « criminalité organisée » ou « les mafias » érigées en figures-repoussoir. Ensuite, la défense de l'indépendance judiciaire par rapport aux ingérences politiques. Les gouvernements nationaux sont alors considérés et dénoncés comme des entraves au bon exercice de leur métier. Enfin, la défense de l'Union européenne comme moyen pour dépasser les cadres nationaux dans lesquels s'effectue le travail judiciaire. Est ainsi constituée la cause des magistrats qui fait coïncider l'objectif de lutte contre la « criminalité organisée » et celui de la construction d'un espace judiciaire pénal européen.

Si l'Appel de Genève contribue à publiciser cette cause, il participe aussi de la production d'une certaine image de la magistrature : émerge une figure héroïque du magistrat qui certes, n'est pas nouvelle, mais qui est définie, à ce moment-là autour de ce double enjeu européen. La captation des revendications des magistrats de l'Appel par le MEDEL, fédération européenne de syndicats de magistrats nationaux, achève la publicisation et la politisation, au niveau européen, de cette cause.

***Corpus juris* : une tentative controversée de lutte contre les fraudes communautaires**

Le second événement étudié est la formulation entre 1995 et 1997 du projet *Corpus juris* émanant d'un réseau formé de professionnels du droit, de membres de la Commission européenne et du Parlement, pour lutter contre les fraudes communautaires. Là non plus, cette préoccupation n'est pas nouvelle, mais elle prend un tour particulier à ce moment-là. L'évocation d'une menace qui pourrait porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne et plus largement à la construction européenne, permet de présenter la question judiciaire comme une nécessité pour l'intégration européenne. Le projet vise à mettre en place un corpus juridique en matière pénale, commun aux Etats membres et un ministère public européen de manière à protéger les intérêts financiers de l'Union européenne.

Pour comprendre comment s'élabore ce projet et pourquoi il ne donne pas lieu à une réalisation institutionnelle, il faut revenir sur les différents acteurs, institutionnels ou pas, qui y ont pris part et sur leurs manières d'appréhender ce projet. Trois enjeux successifs, fédérant un réseau d'acteurs différents, donnent peu à peu sens et contenu au *Corpus juris*.

Le premier est la (re-)formulation et de la prise en charge de la question frauduleuse dans la sphère institutionnelle au cours des années 1980 et au début des années 1990. Etant donné la nature du problème, il n'est pas étonnant de constater ce sont les organes financiers européens (la Cour des Comptes européenne, la Commission parlementaire du contrôle budgétaire, la DG du contrôle financier et l'Unité pour la coordination de la lutte anti-fraude) qui se sont

saisis, à des stades et à des degrés divers, du problème des fraudes communautaires. Mais une analyse plus fine montre que la prise en charge du problème relève initialement de quelques agents relativement isolés au sein de leur administration : un député de la Commission parlementaire du contrôle budgétaire, quelques fonctionnaires du Secrétariat de cette Commission, une poignée de fonctionnaires de la DG du contrôle financier et de l'Unité pour la coordination de la lutte anti-fraude (UCLAF). Mais la rencontre, voire l'alliance, de ces acteurs autour d'une même question – la lutte anti-fraudes – ne va pas de soi. D'ailleurs, deux camps se forment et tendent à s'opposer avec, d'un côté, le Conseil et son rôle dans le domaine intergouvernemental du 3^e pilier, et, de l'autre, la Commission et le Parlement. Pour ces deux organes, la lutte contre la fraude communautaire est une thématique qui leur permet de se positionner en matière judiciaire et de concurrencer le Conseil théoriquement seul compétent à agir dans ce domaine. L'objectif de coordonner les législations européennes apparaît alors comme une tentative de définir un espace judiciaire pénal européen au niveau communautaire. Et c'est sans doute cette caractéristique qui le voue à l'échec.

Le second est la juridicisation du problème. Dans les années 1990, différents juristes « européens » prennent part à ce projet et, avec les fonctionnaires, contribuent à formaliser de manière juridique la question de la protection des intérêts financiers de l'Union. Le rôle de ces experts en matière pénale, comme celui joué par Mireille Delmas-Marty, est visible dans la production du *Corpus juris*, qui traduit en langage juridique pénal l'objectif institutionnel de lutter contre les fraudes communautaires et offre les moyens juridiques pour mener cette lutte.

Le troisième est la prise en compte, par une fraction des magistrats européens fédérés au sein du MEDEL, d'un tel projet. En reprenant à leur compte les dénonciations de l'Appel de Genève, ils se rallient au projet du *Corpus juris* : ils font de la lutte anti-fraudes une dimension de la lutte contre la criminalité et de cette tentative de mettre en place un corpus juridique commun, un élément dans l'élaboration d'un espace judiciaire pénal européen. Les revendications encore un peu floues des magistrats de l'Appel trouvent avec le *Corpus juris*, et surtout avec le projet d'instaurer un procureur européen, une forme de réalisation. Ce projet permet à la magistrature de prendre position sur la question d'une justice européenne et de faire de cette européisation de la justice un élément clef dans la définition du métier de magistrat en Europe. De leur côté, les promoteurs du *Corpus juris* peuvent s'appuyer sur ces professionnels de la justice pour faire valoir à la fois la nécessité d'un tel projet et le bien-fondé de la forme qu'il prend. Ils reprennent à leur compte la thématique de la lutte contre la « criminalité organisée » qui leur permet de légitimer leur action au sein des concurrences institutionnelles et, plus largement, au sein des milieux professionnels concernés.

Eurojust, concurrences institutionnelles pour la création d'un organe de coopération judiciaire

Le troisième événement est l'élaboration, au sein du Conseil de l'Union européenne, d'un organe de coopération judiciaire : Eurojust. Issu d'une décision du Conseil du 28 février 2002, Eurojust est devenu une unité dotée de la personnalité juridique. Son siège est, depuis décembre 2002, à La Haye. Cette création apparaît comme la dernière étape d'un processus de coopération institutionnelle judiciaire entamé dans le cadre du 3^e pilier de l'Union européenne, en novembre 1993, avec la mise en œuvre du Traité de Maastricht. Les deux étapes précédentes ont été l'installation, en 1996, des magistrats de liaison puis, deux ans plus tard, du Réseau judiciaire européen. Eurojust bénéficie par ailleurs d'une forte reconnaissance puisqu'il est inscrit dans le traité de Nice (février 2001).

Il s'agit de faire une analyse sociologique de la décision qui a conduit à la création de cet organe qui constitue un élément important de l'institutionnalisation d'un espace judiciaire pénal européen. Ce projet ayant relativement « réussi » (à la différence de celui du Procureur), on compte de nombreuses revendications de paternité (française, allemande mais aussi belge). La genèse d'Eurojust est illustrative de certaines des spécificités des configurations institutionnelles européennes et interactions bruxelloises mais aussi des rapports entre fonctionnaires, magistrats et ministres. Pour se garder d'un récit héroïque porté par de nombreux acteurs interrogés, il a été choisi une présentation en termes de jeux institutionnels.

Ces jeux sont relativement autonomes et parallèles, dans le sens où les acteurs, et les espaces dans lesquels ils évoluent, sont différenciés mais c'est de l'interaction de ces jeux que provient Eurojust. Autrement dit, des coups isolés, au sein de l'un des jeux, provoquent des effets dans les autres. Ils sont au nombre de cinq. Au premier jeu bruxellois du Secrétariat général du Conseil, au sein duquel naît l'idée Eurojust comme pendant judiciaire d'Europol, succède le jeu des Présidences qui prennent l'initiative formelle. La Commission européenne, inscrite dans un système relationnel comprenant le Parlement (sa commission du contrôle budgétaire, CoCoBu) et l'Office européen de lutte antifraude (l'OLAF), propose, elle, un Procureur, dans le cadre plus spécifique de la protection des intérêts financiers communautaires. Suite à la Conférence intergouvernementale (CIG) de Nice qui marque un durcissement des clivages entre ces deux projets, le jeu final du Conseil s'achève le 6 décembre 2001 dans un agenda saturé par le 11 septembre, alors qu'une Unité provisoire (Pro-Eurojust) est déjà en place depuis dix mois à Bruxelles.

La genèse de ce projet donne ainsi à voir les concurrences institutionnelles qui sont à l'œuvre dans la mise en place de cet organe et qui concourent à sa définition.

Au-delà de cette étude localisée, la recherche présente un double intérêt pour toute recherche, en cours ou à venir, sur l'européisation de la justice et, plus largement, sur la sociologie de l'Union européenne, telle qu'elle est actuellement mise en œuvre au sein du GSPE.

Ce travail n'a en effet pas cherché à définir de manière formelle l'européisation ni à mettre en œuvre *a priori* une théorie de l'intégration européenne (par exemple intergouvernementalisme *versus* néofonctionnalisme). De telles manières de faire apparaissent aujourd'hui bien insuffisantes au regard des apports des enquêtes de science politique sur l'Union européenne. Aussi, le processus d'européisation a-t-il été appréhendé de manière empirique à travers les pratiques de différents acteurs agissant dans l'espace européen et/ou agissant dans les espaces nationaux en se référant à l'Europe. Il est ainsi apparu comme le résultat de stratégies d'acteurs qui, tout en prenant acte de la formation de ce nouvel espace politique européen et des contraintes qu'il génère tant pour l'exercice quotidien de leur métier de juges que pour leur travail de fonctionnaires et d'hommes politiques européens, cherchent à définir, au niveau européen, une politique sécuritaire et une justice. Qu'ils agissent en raison de leur situation professionnelle ou politique nationale (comme c'est le cas des magistrats mobilisés dans l'Appel de Genève), qu'ils cherchent à se faire une place dans cet espace politique européen (cas du MEDEL) ou à y renforcer leur place et leur rôle (cas des agents du Secrétariat Général du Conseil), tous ont une conception du crime européen et des différentes

manières de lutter contre ; tous concourent ainsi à l'élaboration de politiques publiques européennes en matière de justice et de sécurité. Autrement dit, l'eupéisation de la justice est certes le passage à une autre échelle – l'échelle européenne – mais aussi et surtout l'interaction entre ce nouvel espace européen en formation et des espaces nationaux dont les règles du jeu, bien qu'apparemment stabilisées, sont remises en question et redéfinies sous l'effet de l'intégration européenne. Dans la mesure où ce changement d'échelle entraîne moins un déplacement des enjeux qu'une redéfinition de ceux-ci en raison de la reconfiguration des réseaux d'acteurs qui les portent, l'eupéisation de la justice est un phénomène indissociablement national et européen. C'est pourquoi l'attention s'est portée sur ces deux espaces et en particulier sur leurs mises en relations par différents « passeurs » pouvant « jouer la carte européenne » ou, du moins, sortir du strict cadre national.

Ce faisant, cette recherche apporte une contribution importante à la compréhension de la structuration et du fonctionnement de l'espace politique européen. En étant attentive à ceux qui font l'Europe et à ce qu'ils font, elle montre que les institutions et les normes d'action publique résultent de processus auxquels participent, sans le vouloir parfois sans le maîtriser jamais totalement, différents acteurs ; elle montre aussi qu'elles ne valent qu'à travers les usages qu'en font ces acteurs en fonction de leurs caractéristiques sociologiques et des espaces institutionnels, politiques et sociaux dans lesquels ils évoluent. Cette perspective s'inscrit dans la continuité des travaux de sociologie politique menée au sein du GSPE.