

Liberté attaquée

#JeSuisCharlie

L'Université de Strasbourg médiée de l'insistance

www.grasco.eu
www.larevuedugrasco.eu

LA REVUE DU
GRASCO

N°11— Janvier 2015

JE SUIS
CHARLIE

Parution trimestrielle
Gratuite
ISSN 2272-981X



EDITORIAL

Il y a des moments où il est difficile de tremper sa plume dans la même encre que d'habitude.

Il y a des moments dans l'histoire d'un pays, d'une communauté, où la solidarité et la fraternité doivent être le seul credo.

Il y a des moments où chacun, à la place qui est la sienne, doit entrer en résistance fermement, modestement, voir discrètement, mais sans faillir.

Nous sommes orphelins à répétition depuis l'attaque froide et déterminée contre Charlie Hebdo.

Mais nous sommes surtout redevables à ces hommes et à ses femmes qui, à chaque trait de crayon, signaient notre liberté.

Comme nous sommes redevables au delà, à toutes les victimes de ces actes de guerre.

Et tout aussi redevables aux policiers qui ont fait rempart de leur vie pour nous protéger, nous et nos valeurs. Et ils le feront encore demain.

Après le temps de la sidération, de la défense légitime, du deuil collectif et du rassemblement, rien ne sera plus pareil, jamais.

Dans cette revue, au delà d'approches techniques, nous défendons des valeurs qui s'incarnent dans la promotion de l'existence d'un Droit au service de l'idéal de Justice.

Notre République garantit la liberté en tant que droit fondamental. Si des limites existent et doivent exister, « Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi » (Article 4 Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789), pas par les armes, pas par la terreur.

Il n'y a pas de petite et de grande défense.

Nous savons que les combats sont globaux et les fronts multiples.

Nous connaissons, ici, sans doute plus que partout ailleurs, les liens entre la criminalité organisée et le terrorisme et les drames qui se sont joués sous nos yeux l'ont une nouvelle fois, démontré.

Après le recueillement, nous allons nous remettre à ta tâche avec encore plus d'implication et d'ardeur en la mémoire de toutes les victimes.

SOMMAIRE

EDITO 1

INTERVIEW :

ROBERT GELLI, DIRECTEUR DE LA DIRECTION DES AFFAIRES CRIMINELLES ET DES GRÂCES AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE 3

JEAN-BAPTISTE CARPENTIER, DIRECTEUR DU SERVICE DE TRAITEMENT DU RENSEIGNEMENT ET D'ACTION CONTRE LES CIRCUITS FINANCIERS CLANDESTINS (TRACFIN) 10

CONSTATS ET PRECONISATIONS :

LA PREMIÈRE ANNÉE DE L'OFFICE CENTRAL DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET LES INFRACTIONS FINANCIÈRES ET FISCALES, PAR CHRISTINE DUFAU 15

LA CAPTATION DES AVOIRS CRIMINELS, QUELLES PRÉCONISATIONS ENVISAGEABLES ?, PAR EMMANUEL AUBRY 22

RECENTER LA LUTTE CONTRE LA TRAITE DES PERSONNES EN EUROPE DU SUD-EST SUR LA PRÉVENTION PRIMAIRE, PAR ALAIN BIROT 27

ACTUALITÉ JURIDIQUE :

LE TERRORISME À L'HEURE DU WEB 2.0. À PROPOS DE LA LOI N° 2014-1353 DU 13 NOVEMBRE 2014 RENFORÇANT LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME, PAR MYRIAM QUÉMENER 33

LE JUGE WOLF APPELLE À LA CRÉATION D'UNE COUR DE JUSTICE INTERNATIONALE CONTRE LA CORRUPTION, TRADUCTION DE L'ARTICLE DE JULIE DIMAURO, PAR BETTINA KUNTZ 38

DOCTRINE SCIENCES CRIMINELLES :

LES ARMES EUROPÉENNES DE LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE : VERS UN ARSENAL OPÉRATIONNEL ?, PAR EMMANUEL DAUOUD ET SARAH ALBERTIN 39

LE BITCOIN, UN ACCÉLÉRATEUR DES ÉCHANGES COMMERCIAUX ?, PAR BRUNO NICOLLAUD ET ANDRÉE-ANNE TIELENS 47

PHÉNOMÉNOLOGIE DE LA CRIMINOLOGIE ORGANISÉE :

LE PROXÉNÉTISME NIGÉRIEN EN FRANCE, PAR VALÉRIE NOËL 56

LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ PHARMACEUTIQUE, PAR ALINE PLANÇON 63

DOCTRINE JURIDIQUE :

LA NÉCESSAIRE PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE EN DROIT FRANÇAIS, PAR LAURE ROMANET 66

LA NÉGOCIATION POUR COMPTE PROPRE À L'ÉPREUVE DE LA « VOLCKER RULE » ET DE LA LOI DE SÉPARATION ET DE RÉGULATION DES ACTIVITÉS BANCAIRES, PAR TALA IBRAHIM 79

LA RÉPRESSION DE LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR PUBLIC ET PRIVÉ : QUESTIONS CLÉS DE LA POLITIQUE ACTUELLE DE L'UNION EUROPÉENNE ET LES DÉFIS DE L'ÉTAT DE DROIT, PAR MARIA KAIJAFI-GBANDI 94

DU CÔTÉ DES PRATICIENS :

L'ORGANISATION LOCALE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE : LES CODAF, PAR ERIC BELFAYOL ET GEOFFROY FOUGERAY 108

REGARDONS AILLEURS :

LA NAISSANCE DU DÉLIT D'ASSOCIATION MAFIEUSE EN ITALIE (1965-1982), PAR JACQUES DESAINT-VICTOR 114

LA PROCÉDURE CIVILE D'IMPROBITÉ ADMINISTRATIVE AU BRÉSIL : UN MOYEN EFFICACE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ?, PAR CARLA DEVEILLE-FONTINHA 120

PARTICIPATION CITOYENNE ET LUTTE CONTRE LA CORRUPTION, PAR ANA MARIA RODRIGUEZ-RIVAS 128

RAPPORTS :

« CORRUPTION PUBLIQUE, ACTIONS PRIVÉES, LES VOIES CIVILES DU RECOURS DES BIENS MAL ACQUIS », RAPPORT STAR (STOLEN ASSET RECOVERY INITIATIVE), UNODC 134

POUR UNE RESTITUTION DES AVOIRS VOLÉS AUX POPULATIONS VICTIMES : LES ENSEIGNEMENTS DE L'AFFAIRE DES « BIENS MAL ACQUIS », SHERPA ET TI FRANCE 136

RAPPORT DE L'OCDE CONTRE LA CORRUPTION TRANSNATIONALE, 2 DÉCEMBRE 2014 138

DOCTRINE SCIENCES CRIMINELLES

LES ARMES EUROPÉENNES

DE LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE : VERS UN ARSENAL OPÉRATIONNEL ?



EMMANUEL DAOUD

AVOCAT AU BARREAU DE PARIS, MEMBRE DU
CABINET VIGO



SARAH ALBERTIN

AVOCAT AU BARREAU DE PARIS, MEMBRE DU CABI-
NET VIGO

Le droit pénal européen est une matière encore méconnue et bien mal reconnue.

Le droit pénal constituait un enclos étroitement gardé par les États membres de l'Union européenne qui le considéraient comme un élément fondamental de leur souveraineté nationale et qui excluaient, à cet égard, tout transfert de compétence. Seul le niveau national était considéré comme efficace pour rendre effective « la chaîne pénale » (recherche des auteurs d'infractions, poursuites, jugement, condamnation). Le transfert de cette compétence au niveau européen aurait créé un lien trop distendu entre la réalité des faits délicieux et leur sanction.

Mais l'ouverture des frontières et la mise en place d'un marché unique a considérablement rebattu les cartes : si les citoyens de l'Union européenne, les marchandises et les capitaux pouvaient désormais librement circuler, la criminalité organisée aussi, profitait de cette libéralisation.

En effet, les mafias et les groupes criminels ont utilisé et utilisent encore les opportunités offertes

par la libre circulation dans ses quatre éléments (marchandises, capitaux, personnes, services). Ils contournent la répression en profitant des contradictions entre les législations nationales des États membres, et cela d'autant plus facilement que ceux-ci ont des difficultés à adopter une définition commune du concept de criminalité organisée, concept qui varie selon les réalités historiques et culturelles de chacun.

Face à ce constat, les États membres ont dû consentir, avec plus ou moins d'enthousiasme, à des rapprochements législatifs et institutionnels pour dynamiser la lutte contre ce type de criminalité, concédant ainsi une diminution de leur souveraineté pénale.

La construction d'un arsenal juridique s'est fait, comme en toute matière au niveau européen, étape par étape.

Au départ, la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures a pris la forme de réunions informelles en dehors des traités, entre ministres ou experts, à travers, par exemple, le groupe TREVI¹ réunissant les ministres de l'Intérieur des États

membres, chargé de favoriser le rapprochement des fonctionnaires de police et de participer à l'élaboration de conventions internationales dans les domaines judiciaire et de coopération policière².

La prise en compte de la criminalité organisée par l'Union européenne résulte également de l'action et du rôle de certains « magistrats nationaux européens »³, qui ont été amenés à gérer de grands dossiers de criminalité transnationale. Ces magistrats « tournés vers l'Europe » constituaient une catégorie à part. Ils ont contribué au développement d'une action politique de lutte contre la criminalité en Europe et à la constitution d'un espace pénal européen notamment par l'Appel de Genève, lancé le 1er octobre 1996⁴.

C'est le traité de Maastricht, signé le 7 février 1992, qui inscrit explicitement à l'agenda européen la question de la lutte contre la criminalité organisée, celle-ci restant subordonnée à la question de la Sécurité intérieure. Cependant, malgré quelques initiatives pour inscrire la coopération pénale

dans le champ communautaire, la solution retenue sera son inscription au sein du troisième pilier, où prévaut la méthode intergouvernementale.

Un premier plan d'action de lutte contre le crime organisé est, en définitive, adopté au Conseil européen d'Amsterdam des 16 et 17 juin 1997⁵, très vite suivi par l'Action commune du 21 décembre 1998⁶ relative à la l'incrimination de la participation à une organisation criminelle en vue de l'établissement d'une stratégie globale. Enfin, le programme de Tampere d'octobre 1999 dresse un bilan en matière de criminalité organisée et propose de nouvelles orientations.

La compétence explicite de l'Union européenne en la matière se formalise avec le traité d'Amsterdam (qui instituait l'objectif de liberté, de sécurité et de justice et intégrait l'acquis de Schengen) avec l'introduction de l'article 29 du traité sur l'Union européenne (TUE)⁷.

Parallèlement, il faut également noter le rôle important de la Convention internationale de Palerme, signée le 15 décembre 2000 et à laquelle l'Union européenne a adhéré en 2004, et qui reste une référence fondamentale pour tous les acteurs de la lutte contre la criminalité organisée.

Le programme de Stockholm⁸ fournit une feuille de route pour le travail de l'Union européenne dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité pour la période 2010-2014. Il appelle au renforcement de la coopération policière et judiciaire et à la reconnaissance mutuelle des décisions de justice, notamment en matière pénale. En outre, il propose l'élaboration d'une stratégie proactive, horizontale et transver-

sale visant à mettre l'accent sur la lutte contre la criminalité transfrontalière.

L'adoption du traité de Lisbonne est venue opérer une mini révolution dans le traitement européen du phénomène de la criminalité organisée où ce domaine devient une compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres dans le cadre de la construction d'un espace de liberté, de sécurité et de justice (article 4 du TUE et article 82 et suivants du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne TFUE).

Au regard de ces évolutions, est-il possible de dresser un bilan en matière de lutte contre la criminalité organisée au niveau européen ? Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et sa mise en oeuvre apportent-ils des réponses en la matière ? Quels outils les États et les praticiens du droit ont-ils à leur disposition pour promouvoir la répression de cette criminalité ? Mais avant cela, la lutte européenne contre la criminalité organisée s'inscrit-elle dans une démarche cohérente où les définitions font consensus et les concepts sont homogènes ?

I. Unité de définition pour une lutte cohérente contre la criminalité organisée

A. La criminalité organisée : un phénomène polymorphe puissant

Comment lutter contre des phénomènes aussi variés que la corruption, la fraude, le blanchiment, le trafic de drogue, la prostitution, la traite des êtres humains et le trafic de déchets de façon cohérente tout en prenant en compte les différences culturelles et historiques propres à chaque État

mais également propres à chaque groupe criminel ou mafieux ?

Par où commencer sans être pris de vertige quand « *quiconque entreprend de lire sur la criminalité organisée verra défiler sous ses yeux, pêle-mêle, les mafias, les cartels, les triades, les trafics d'être humains, d'oeuvre d'art, de stupéfiants, d'armes, de véhicules volés, les réseaux criminels asiatiques, russes, africains, sud-américains, les gangs de motards, la cybercriminalité, la contrefaçon* »⁹ ?

Avant toute élaboration d'un programme d'action, il est nécessaire de tenter de définir l'objet de la lutte et de délimiter les contours de cette criminalité.

Le crime organisé revêt quatre caractéristiques fondamentales¹⁰ :

1. D'abord, les grandes organisations criminelles sont *poly criminelles*, c'est à dire, à priori, sans spécialité, aptes à investir tout marché criminel lucratif, de façon opportuniste et pragmatique. Le passage d'une activité à une autre se fonde sur une analyse coût/bénéfice, ce qui explique qu'une même organisation se livre tour à tour au trafic de stupéfiants, à la vente de contrefaçons et au truquage de paris sportifs.

2. Deuxième caractéristique, les grandes organisations criminelles sont à l'origine territorialisées. Historiquement et culturellement ancrées dans un espace géographique, cet enracinement et cette appropriation territoriale expliquent en grande partie la puissance de ces groupes. C'est typiquement le cas des mafias (au sens large du terme) italiennes où chacune d'elle est ancrée historiquement dans un

territoire : Cosa Nostra en Sicile, 'Ndrangheta en Calabre, Camorra en Campanie, Sacra Corona Unita dans les Pouilles. Leur enracinement social et politique s'appuie sur des mythes et des légendes véhiculées depuis des siècles et qui leur attribuent toujours un caractère honorable, s'appuyant sur des personnages populaires et sauveteurs. Ce recours à la croyance d'une mafia « bénéfique » est souvent utilisé par les organisations criminelles comme moyens de communication, notamment lorsqu'il s'agit d'abolir l'image d'une mafia qui s'adonne aux trafics de drogue, à la prostitution et aux enlèvements¹¹. Cet ancrage territorial n'empêche aucunement les poussées géopolitiques des groupes criminels qui développent leurs activités illicites sur l'ensemble du territoire européen et mondial. Ainsi, la 'Ndrangheta contrôle-t-elle la majorité des voies d'importation de la drogue en Europe. Pour protéger « ses » routes, elle s'est constituée un large réseau d'alliés dans de nombreux pays européens, en particulier en Allemagne, au Royaume Uni, en Belgique et aux Pays-Bas¹².

3. La troisième caractéristique de ces organisations criminelles est qu'elles sont insubmersibles, en ce sens qu'elles sont totalement adaptées aux changements politiques, sociaux et économiques, mais également particulièrement résistantes à la répression.

4. Enfin, ces organisations ont des moyens financiers colossaux, disposant de chiffre d'affaires susceptibles de peser de plusieurs points dans la

PIB de certains États, ce qui leur confère un véritable pouvoir politico-social.

B. Les tentatives de définition juridique commune

Le traité de l'Union européenne ne définit pas ce que constitue la criminalité organisée. Bien qu'il utilise la notion de façon répétée et malgré une forte mobilisation internationale, les différentes tentatives d'harmonisation de la lutte contre la criminalité organisée se sont heurtées à la difficulté de définir ce phénomène au niveau global, susceptible de recouvrir la diversité des activités criminelles existantes et les différentes structures organisationnelles.

En adoptant une définition trop large, on court le risque d'englober d'autres notions comme la question du terrorisme (pour lequel on ne peut appliquer systématiquement les mêmes instruments), et en adoptant une définition trop étroite, le risque est celui d'une approche partielle et sectorielle du phénomène en excluant des activités difficilement appréhendables, comme par exemple, le recours à l'économie légale pour couvrir et recycler les produits d'activités illégales.

Afin de remédier à cela, le 18 décembre 1995, le groupe « drogue et criminalité » de l'Union européenne a énuméré onze critères de définition de la criminalité organisée : 1) une collaboration entre plus de deux personnes, 2) des tâches spécifiques attribuées à chacune d'elles, 3) sur une période de temps assez longue ou indéterminée, 4) avec une forme de discipline ou de contrôle, 5) suspectée d'avoir commis des infractions pénales graves, 6) agissant au niveau international,

7) recourant à la violence ou à d'autres moyens d'intimidation, 8) utilisant des structures commerciales ou de types commerciales, 9) se livrant au blanchiment d'argent, 10) exerçant une influence sur les milieux politiques, les médias, l'administration publique, le pouvoir judiciaire ou l'économie, 11) agissant pour le profit ou pour le pouvoir.

Grâce à ces critères, une définition flexible et adaptable aux besoins sécuritaires de chaque État membre est proposée car il suffit en effet qu'au moins six critères énoncés ci-dessus soient réunis pour que soit identifiée une organisation criminelle. Parmi ces six critères, il est cependant nécessaire que figurent le premier (collaboration entre plusieurs personnes), le cinquième (le soupçon d'avoir commis des infractions pénales graves) et le onzième (une action tournée vers le profit et le pouvoir)¹³.

Une définition plus synthétique sera donnée par la suite par l'Action commune 98/733/JAI du 21 décembre 1998, abrogée et remplacée par le décision-cadre 2008/841/JAI du Conseil du 24 octobre 2008, qui pose les jalons d'une incrimination commune pour réprimer les différentes formes de participation à une organisation criminelle à l'échelle européenne. Selon l'article 1er de ce texte, l'organisation criminelle désigne « une association structurée, établie dans le temps, de plus de deux personnes agissant de façon concertée en vue de commettre des infractions punissables d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'un maximum d'au moins quatre ans ou d'une peine plus grave, pour en tirer, directement ou indirectement, un avan-

tage financier ou un autre avantage matériel ».

Tenant de braver les difficultés de la criminalisation de la participation à une organisation criminelle - assurer un degré suffisant de certitude et de précision légales ; définir le degré d'organisation requis de la structure criminelle ; le nombre minimal de personnes impliquées et le degré de connaissance ou d'intention requis pour la poursuite d'une personne - cette norme européenne criminalise tant la *participation active*¹⁴ à une telle organisation criminelle que la *conspiration*¹⁵ en vue de commettre une des infractions mentionnées. Cette alternative de criminalisation reflète ici les différentes approches juridiques nationales du crime organisé, le premier correspondant plus à une tradition romano germanique et le second à la tradition de *common law*. Si les termes utilisés demeurent inévitablement imprécis (en particulier concernant définition de structure et le degré de structure requis), la décision-cadre précise cependant les mesures détaillées relatives aux peines encourues, ainsi que des mesures sur la responsabilité des personnes morales, problématique au combien primordiale et pourtant jusque là absente des instruments juridiques de lutte contre la criminalité organisée.

Si des efforts ont ainsi été faits pour tenter de trouver une définition claire de la criminalité organisée, force est de constater que les nécessités de compromis et la complexité de la problématique rendent encore insuffisants les résultats et la définition ne répond pas aux exigences de clarté et de précision que l'on est en droit d'attendre d'une norme pénale¹⁶.

C. L'élaboration d'une stratégie commune

L'adoption du traité de Lisbonne a fondamentalement modifié les bases du développement du droit pénal européen, notamment par la suppression de la structure en piliers de l'Union européenne, entraînant la « *supranationalisation* » de certains pans du droit pénal, notamment en ce qui concerne la lutte contre la criminalité organisée transnationale désormais soumise, comme toute autre compétence partagée, à la règle de la majorité et non plus à celle de l'unanimité¹⁷.

Des cycles politiques de lutte contre la criminalité organisée transnationale lancés pour la période 2011-2013, puis 2014-2017 ont vu le jour, donnant lieu à une réflexion d'envergure, notamment sous l'impulsion du Parlement européen qui a enjoint la Commission, dans sa résolution du 23 octobre 2013, de lancer un plan d'action européen de lutte contre la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux¹⁸.

Soulignant d'abord l'ampleur de la criminalité organisée sur la base d'études empiriques et de collectes d'informations des États membres et des institutions européennes, le rapport du Parlement européen propose des mesures appropriées permettant à l'Union européenne de prévenir et de combattre ces menaces au niveau national, européen et international. Conscient de la mondialisation des échanges et des possibilités qu'offre l'ouverture des frontières, le rapport souligne l'urgence d'une telle action, rappelant les conséquences économiques catastrophiques qu'ont les activités des organisations criminelles sur les recettes fiscales des États membres et de

l'Union, avec un coût pour les entreprises de plus de 670 milliards d'euros par an.

Sur la base du rapport SOCTA (Serious and Organised Crime Threat Assessment) publié par Europol en 2013, on estime que les organisations criminelles internationales actives dans l'Union européenne seraient au nombre de 3600 et que 70% d'entre elles ont une composition et un rayon d'action géographiquement hétérogène, tandis que plus de 30% ont une vocation polycriminelle.

Le rapport pointe également du doigt les « *zones grises* » dont tirent profit les organisations criminelles, à savoir, pour l'exercice de certaines de leurs activités, leur association avec des délinquants en col blanc (entrepreneurs, banques, fonctionnaires, membres de professions libérales, responsables politiques) et la mise en place de relations d'affaires mutuellement lucratives dans des structures légales.

Face à ce constat, le Parlement européen propose une stratégie commune visant à éradiquer la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux : il invite d'abord la Commission à publier un tableau de bord montrant la mise en oeuvre, dans la législation de chaque État membre, de la législation européenne en matière de lutte contre la criminalité organisée et demande avec insistance que tous les États membres transposent rapidement et correctement les instruments normatifs européens et internationaux en vigueur ; il invite à l'élaboration de diverses directives en matière pénale et recommande qu'un acteur économique soit exclu durant une période minimale de cinq ans de la participation à un marché public

dans l'ensemble de l'Union européenne s'il a été condamné pour participation à une organisation criminelle.

En outre, il appelle à une législation renforcée en particulier à l'établissement d'une définition commune plus stricte de la criminalité organisée et invite la Commission à présenter une proposition législative visant à mettre en place un programme européen pour protéger ceux qui détectent des erreurs de gestion et des irrégularités, qui dénoncent des cas de corruption, ainsi que les témoins, les informateurs et les collaborateurs de justice.

Le Parlement préconise également l'adoption d'un arsenal législatif afin de faciliter la saisie et la confiscation des avoirs criminels et mafieux et de renforcer le rôle et les compétences des Bureaux de recouvrement des avoirs¹⁹.

Enfin, plus globalement, il appelle au renforcement des capacités de l'Union en matière de lutte contre la criminalité organisée et à l'amélioration de la coopération judiciaire et policière, en estimant notamment qu'Europol et Eurojust devraient pouvoir se prévaloir d'accords de collaboration avec des entreprises concernées dans les domaines du transport, de la logistique, de la chimie, de la fourniture d'accès à l'internet, et des services bancaires et financiers, et en demandant aux États membres de créer des structures nationales dédiées aux enquêtes et à la lutte contre les organisations criminelles et mafieuses.

Sur la base de cette feuille de route, et au regard de la stratégie de sécurité intérieure mise en place par la Commission²⁰, quels sont les nouveaux outils dont dispose l'Union européenne pour assurer une lutte efficace contre la criminalité organisée ?

II. Multiplicité d'outils juridiques et institutionnels pour une lutte efficace contre la criminalité organisée

L'arsenal juridique européen en matière de lutte contre la criminalité organisée est déjà largement conséquent, notamment au niveau sectoriel : décisions cadres et directives relatives à la lutte contre le blanchiment, à la lutte contre la fraude fiscale, au trafic de stupéfiants, à la corruption dans le secteur public et privé, à la traite des êtres humains et à la lutte contre la contrefaçon se sont multipliées au fur à mesure de la construction de l'espace pénal européen. L'objet de l'étude n'est pas ici de se livrer à une énumération qui serait bien trop longue et sans intérêt réel. En revanche, il est utile d'analyser les nouveaux outils récemment adoptés.

Ainsi, afin d'assurer l'efficacité des trois actions clefs répertoriées dans la stratégie de sécurité intérieure pour la période 2010-2014 - consistant dans la découverte et le démantèlement des réseaux criminels, la protection de l'économie contre l'infiltration par les réseaux criminels et la confiscation des avoirs d'origine criminelle - de nouveaux outils législatifs voient le jour et des réformes institutionnelles profondes sont actuellement en cours.

A. Les nouveautés législatives

Une nouvelle directive relative à la décision d'enquête européenne en matière pénale a été adoptée le 3 avril 2014 par le Parlement européen et le Conseil. Ce nouvel instrument, fondé sur le principe de reconnaissance mutuelle, per-

mettra aux États membres d'exécuter des enquêtes à la requête d'un autre État membre, notamment concernant l'audition de témoins, l'obtention d'informations ou de preuves déjà en possession de l'autorité d'exécution, l'interception de télécommunications, l'obtention d'informations financières et la surveillance de comptes bancaires.

Cet instrument instaurera ainsi la reconnaissance mutuelle automatique des décisions d'enquête et limitera les motifs de refus des États membres, tout en offrant des voies de recours afin de protéger les droits de la défense des personnes concernées.

De même, dans la perspective d'un arsenal plus étoffé de l'Union européenne en matière de lutte contre la criminalité organisée, une directive concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne a été adoptée le 5 mars 2014.

Partant du constat qu'« il est nécessaire de clarifier la notion existante de produits du crime afin d'y inclure non seulement les produits directs du crime, mais aussi tous les gains indirects, y compris le réinvestissement ou la transformation ultérieurs des produits directs », la directive opère une modification substantielle de l'arsenal juridique existant en la matière. Elle vise ainsi à faciliter la confiscation et le recouvrement par les autorités des États membres des gains tirés de la grande criminalité transfrontière organisée en prévoyant davantage de possibilités pour confisquer les produits du crime dans les cas où la personne concernée est en fuite ou malade. Elle contient également des règles sur les pouvoirs de confiscation élargis²¹ qui faciliteront cet acte lorsqu'un

juge considère comme établi que le bien en question a été obtenu par des voies criminelles. Enfin, elle prévoit un cadre juridique concernant la pratique courante consistant pour un suspect ou une personne poursuivie à transférer des biens à un tiers informé afin d'éviter de se les voir confisquer, pratique qui tend à se généraliser.

B. Les réformes institutionnelles

Au niveau institutionnel, la coopération judiciaire et policière a été renforcée ces dernières années et les activités de police fondées sur le renseignement se sont développées. Concrètement, les agences « Justice et affaires intérieures » (JAI) ont été renforcées, ce qui a entraîné un soutien opérationnel accru d'Europol²² et d'Eurojust²³ : à la fin de 2013, Europol a permis l'échange de plus de 220 000 messages opérationnels et plus de 13 500 procédures ont été ouvertes (soit une augmentation de 15% par rapport à 2012). Pour sa part, en 2013, Eurojust comptait 639 dossiers clôturés et 937 affaires en cours, dont 257 liées à la criminalité organisée²⁴.

En outre, l'instrument de coopération le plus emblématique, les équipes communes d'enquête, s'est considérablement développé puisqu'en 2013, on en compte 118 concernant principalement la traite des êtres humains et le trafic de stupéfiants²⁵.

Afin de doter l'Union européenne d'institutions pérennes capables de lutter efficacement contre la criminalité organisée et ses nouvelles formes, notamment par la voie d'internet et des nouvelles technologies, des réformes institutionnelles profondes sont actuellement en cours.

Concernant Europol, il s'agit de mettre cette agence européenne en conformité avec les exigences du traité de Lisbonne en définissant son cadre législatif dans un règlement et en instaurant un mécanisme de contrôle de ses activités par le Parlement européen. Ainsi, le refonte de l'institution aurait principalement pour but d'améliorer la gouvernance d'Europol, en recherchant des gains d'efficacité et en rationalisant les procédures ; de doter Europol d'une architecture plus robuste en matière de protection des données ; d'intensifier l'échange d'informations entre Europol et les États membres et, enfin, d'assurer la fusion d'Europol et du Collège européen de police (CEPOL).

Concernant Eurojust qui compte désormais en son siège plus de 350 personnes, dont 80 magistrats, les réformes en cours sont au nombre de deux : il s'agit de transformer Eurojust en une véritable agence européenne, et la plus emblématique en matière d'intégration du droit pénal européen et en définitive, de prévoir la création d'un Parquet européen « à partir d'Eurojust ».

En effet, la proposition de la Commission considère que Eurojust peut apporter un support au Parquet européen au niveau opérationnel, par les liens que l'agence a noués avec les États tiers, par son expertise concernant les équipes communes d'enquête et par son rôle dans la mise en oeuvre des mandats d'arrêt européens. Cette perméabilité entre les deux institutions pose quelques difficultés dans la mesure où elle crée une ambiguïté et une confusion sur la délimitation des mandats respectifs de chacune des institutions, favorisant ainsi un risque de

conflit de compétences. Cette difficulté est patente dans la proposition de règlement de la Commission qui dispose par exemple dans son article 3, paragraphe 1, que la compétence d'Eurojust ne couvre pas les infractions "pour lesquelles le Parquet européen est compétent", c'est à dire, les "infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union". Or l'annexe I du même règlement cite les "infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union" parmi les compétences d'Eurojust²⁶.

La proposition de règlement relative à la création du Parquet européen fait grandement débat tant au sein des parlements nationaux, qu'au sein du Parlement européen. Au mois d'octobre 2013, les parlements nationaux ont estimé que celle-ci violait le principe de subsidiarité et un nombre conséquent s'est opposé purement et simplement à la création du Parquet européen²⁷. La Commission a néanmoins décidé de ne pas retirer sa proposition rappelant la base juridique de l'article 86 du TFUE.

De son côté, le Parlement européen a adopté une résolution le 12 mars 2014 critiquant fortement les modalités d'organisation et d'action du Parquet européen telles que proposées par la Commission. Il rappelle ainsi la nécessité d'accorder au Parquet européen une indépendance totale, tant par rapport aux gouvernements nationaux que par rapport aux institutions européennes, et de le protéger de toute pression politique. Il déplore que le champ de compétence du Parquet européen ne soit pas mieux identifié pour permettre de définir en amont

les infractions pénales pour lesquelles il aurait vocation à enquêter. Ainsi, étant donné que 10 % des enquêtes conduites par l'Office de Lutte Anti Fraude (OLAF) concernent des cas de criminalité organisée transfrontalière mais que ces cas représentent cependant 40 % de l'impact financier global affectant les intérêts financiers de l'Union européenne, le Parlement souhaite que la compétence du Parquet européen s'étende aux formes les plus graves de la criminalité transfrontalière.

Pour ce faire, il conviendrait de veiller à ce que les pouvoirs du Parquet européen s'étendent à des infractions autres que celles portant atteinte aux seuls intérêts financiers de l'Union lorsque : le comportement constitue simultanément une infraction portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et une autre ou plusieurs infractions ; les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union sont prédominantes et les autres sont purement accessoires ; et que les autres infractions ne pourraient faire l'objet de poursuites et de sanctions si elles n'étaient pas poursuivies et jugées dans le cadre des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union²⁸.

Si la Commission a promis de prendre en compte les avis des Parlements, il y a lieu d'attendre sa nouvelle communication pour évaluer le degré d'efficacité de la nouvelle proposition de Parquet européen. Cependant, de nombreux obstacles restent encore à braver compte tenu de l'opposition résolue de certains États comme le Royaume-Uni, l'Irlande, le Danemark ou la Suède sur l'idée même de créer le Parquet européen. La voie

d'une simple coopération renforcée est ainsi aujourd'hui sérieusement envisagée au sein du Conseil.

Conclusion

L'eurodéputée Sonia Alfano, membre de la commission spéciale du Parlement européen sur le crime organisé, soulignait dans un entretien (« La législation ordinaire ne fonctionne pas contre la mafia » du 5 mai 2012) que « *Nous ne pouvons gérer les ramifications de la criminalité organisée avec une législation classique ou simplement avec la coopération d'Eurojust* ». La criminalité organisée est à la croisée d'un grand nombre de compétences de l'Union européenne tout en constituant une matière à part entière. Les diverses activités, tant illégales que légales, des organisations criminelles portent atteinte aux entreprises européennes et au bon fonctionnement du marché intérieur, qui, dans un contexte de crise, se trouve d'autant plus fragilisé.

Si l'Union européenne a créé un grand espace de liberté où la circulation est le principe, elle se doit de poursuivre ses efforts de lutte pour éradiquer les agissements de cette criminalité organisée. Les conditions sont claires et désormais explicitées dans les agendas européens, tant de la part de la Commission, que du Parlement et du Conseil, et l'on doit s'en féliciter car il s'agit d'un véritable progrès. Cependant, il s'agit désormais de mettre en oeuvre les actions envisagées pour que l'Europe soit perçue comme une opportunité, comme le vecteur d'un arsenal pratique et prioritaire, original et efficace. Il faut se donner les moyens opérationnels de lutte contre

l'« ennemi » que constitue la criminalité organisée.

Notes :

1. L'acronyme TREVİ signifie Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence. D'abord orienté sur les questions spécifiques de terrorisme, les travaux de cette enceinte se sont étendus à d'autres domaines à partir de 1986. C'est ainsi qu'est apparu « Trevi II » sur la coopération policière générale, « Trevi III » sur la criminalité organisée et le trafic de stupéfiants, et enfin « Trevi IV » sur la gestion policière de l'effacement des frontières.
2. Isabelle Pingel (Dir) « De Rome à Lisbonne. Commentaire article par article des traités UE et CE ». 2ème édition. Helbing Lichtenhan, Dalloz, Bruylant, 2010. p 127-211 (coopération policière et judiciaire pénale. J.M Delarue).
3. Expression utilisée par Natacha Paris-Ficarelli dans son ouvrage « Magistrats en réseaux contre La Criminalité organisée ». Collection de l'Université Robert Schuman. Presse Universitaire de Strasbourg 2008
4. Cet appel commence ainsi : « Par cet appel, nous désirons contribuer à construire, dans l'intérêt même de notre communauté, une Europe plus juste et plus sûre, où la fraude et le crime ne bénéficient plus d'une large impunité et d'où la corruption sera réellement éradiquée.. ».
5. Programme d'action relatif à la criminalité organisée. Actes adoptés par le Conseil le 28 avril 1997 en application du titre VI du traité sur l'UE, JOCE n° C 251 du 15 août 1997. Ce programme fournit un cadre d'action et un calendrier précis. Il constitue l'un des fondements du dispositif normatif européen en la matière.
6. Action commune 98/733/JAI du Conseil du 21 décembre 1998. JO C 408, 29.12.1998
7. L'article 29 du traité d'Amsterdam (aujourd'hui refondu et devenu l'article 67 du TUE) fixe en tant que nouvel objectif de l'Union celui "... d'offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice, en élaborant une action en commun entre les États membres dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale...". Il ajoute que cet objectif est atteint par la prévention de la criminalité organisée ou autre, et la lutte contre ce phénomène.
8. Ce programme, adopté par le Conseil européen de Bruxelles les 10 et 11 décembre 2009, vient remplacer les programmes de Tampere et de la Haye à la lumière de l'entrée en vigueur le 1er décembre 2009 du Traité de Lisbonne qui apporte des changements importants dans les dispositions relatives à l'espace de Liberté, de Sécurité et de Justice.
9. Sous la direction de Jean PRADEL et

- JACQUES DALLEST, « La criminalité organisée, droit français, droit international et droit comparé ». Lexis Nexis, 2012. Chapitre préliminaire, Maurice CUSSON, Brigands, trafiquants et mafieux. Les organisations criminelles à la lumière de la criminologie historique.
10. Jean François GAYRAUD, « Dans les eaux glacées du crime organisé », *Etudes*, 2013/10 Tome 419, p295-306
 11. Cette croyance en une mafia « bénéfique » s'est perpétuée jusqu'à nos jours, comme le montre l'interrogatoire d'un repenté lors du maxi-procès de Palerme de 1986, qui, à la question à quoi sert la mafia, répond : « elle est née pour faire du bien aux pauvres (...) on faisait vraiment du bien aux pauvres parce que les gens, quand il leur arrivait quelque chose, ils n'allaient pas voir les carabinieri. Ils venaient au village et disaient : « on m'a cassé ma voiture, on a cambriolé ma maison, mon fils est sans travail » et on leur faisait trouver immédiatement les choses. C'est ça le bénéfice de Cosa nostra ».
 12. Eléments recueillis sur la base d'un entretien avec le juge italien anti-mafia à Palerme, Fabio LICATA, le 20 avril 2010.
 13. Sophie Garcia-Jourdan, « L'émergence d'un espace pénal européen de liberté, de sécurité et de justice », *Bruylant* 2005, pp 327-328.
 14. L'article 2 de la décision cadre dispose que chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que l'un des deux ou les deux types de comportements liés à une organisation criminelle décrits ci-après soit(en)t considéré(s) comme une (des) infraction(s) : a) le fait pour toute personne de participer activement, d'une manière intentionnelle et en ayant connaissance soit du but et de l'activité générale de l'organisation criminelle, soit de son intention de commettre les infractions en cause, à ses activités criminelles, y compris en fournissant des informations ou des moyens matériels, en recrutant de nouveaux membres, ainsi que par toute forme de financement de ses activités, en sachant que cette participation contribuera à la réalisation des activités criminelles de cette organisation;
 15. Cet article continue ainsi : b) le fait pour toute personne de conclure avec une ou plusieurs personnes un accord visant à exercer une activité qui, si elle aboutit, reviendrait à commettre les infractions visées à l'article 1er, même lorsque cette personne ne participe pas à l'exécution proprement dite de l'activité.
 16. Amandine SCHERRER, Antoine MEGIE et Valsamis MITSILEGAS, « La stratégie de l'Union européenne contre la criminalité organisée : entre lacune et inévitables » ; *Cultures et conflits*, 74 (été 2009)
 17. Article 238 al 1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
 18. Résolution du Parlement européen du 23 octobre 2013 sur la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux: recommandations sur des actions et des initiatives à entreprendre (rapport final) (2013/2107(INI)). Cette résolution fait suite aux travaux de la commission spéciale sur la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux (CRIM), instituée sur la base d'une décision du Parlement européen du 14 mars 2012.
 19. La décision 2007/845/JAI du Conseil fait obligation aux États membres de mettre en place ou de désigner des bureaux nationaux de recouvrement des avoirs pour exercer la fonction de points de contact centraux à l'échelon national qui facilitent, par une coopération renforcée, le dépistage le plus rapide possible, à l'échelle de l'UE, des avoirs d'origine criminelle. La décision autorise les BRA à échanger informations et bonnes pratiques, sur demande ou de manière spontanée, quel que soit leur statut (service administratif, répressif ou judiciaire). Les BRA ont pour obligation d'échanger des informations dans certaines conditions.
 20. Communication de Commission au Parlement européen et au Conseil. Rapport final sur la mise en oeuvre de la stratégie de sécurité intérieure de l'UE (2010-2014) du 20 juin 2014
 21. Aux termes de la directive, « Les groupes criminels se livrent à un large éventail d'activités criminelles. Afin de s'attaquer efficacement à la criminalité organisée, il peut exister certaines situations dans lesquelles il convient de faire suivre la condamnation pénale de la confiscation non seulement des biens liés à un crime déterminé, mais aussi de biens supplémentaires identifiés par la juridiction comme constituant les produits d'autres crimes. Cette approche correspond à la notion de "confiscation élargie ».
 22. Pour rappel, Europol est issu du groupe TREVI. Il est l'organisme qui est en charge de faciliter les opérations de lutte contre la criminalité au sein de l'Union européenne. Son rôle principal est de faciliter l'échange de renseignements entre polices nationales notamment en matière de stupéfiants, de terrorisme, de criminalité organisée et de pédophilie. La mission d'Europol est « d'appuyer et de renforcer l'action des autorités policières et des autres services répressifs des États membres ainsi que leur collaboration mutuelle dans la prévention de la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres, du terrorisme et des formes de criminalité qui portent atteinte à un intérêt commun qui fait l'objet d'une politique de l'Union, ainsi que la lutte contre ceux-ci ». Europol facilite l'échange d'informations entre les autorités répressives des États membres et fournit des analyses de la criminalité afin d'aider les forces de police nationales à mener des enquêtes transfrontières. Dans le cadre du « programme de Stockholm », le Conseil européen a appelé Europol à évoluer et à devenir le « centre névralgique de l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres » et à jouer le rôle de prestataire de services et de plate-forme pour les services répressifs ».
 23. Pour rappel, Eurojust a été créée par la décision du Conseil des ministres 2002/87/JAI afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité. Son objet est d'encourager et d'améliorer la coordination des enquêtes et des poursuites judiciaires entre les autorités compétentes des États membres de l'Union en matière de criminalité organisée transfrontalière. Désormais, l'article 85 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose désormais que la mission d'Eurojust est « d'appuyer et de renforcer la coordination et la coopération entre les autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites relatives à la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres ou exigeant une poursuite sur des bases communes, sur la base des opérations effectuées et des informations fournies par les autorités des États membres et par Europol ». Sur cette base, une décision 2009/426/JAI est venue renforcer Eurojust le 16 décembre 2008 : outre l'approfondissement de la fonction de coordination d'Eurojust et l'amélioration de ses capacités opérationnelles, cette décision modifie et renforce les obligations d'information de l'unité à la charge des autorités judiciaires des États membres de l'Union européenne.
 24. Communication de Commission au Parlement européen et au Conseil. Rapport final sur la mise en oeuvre de la stratégie de sécurité intérieure de l'UE (2010-2014) du 20 juin 2014 (précitée)
 25. Rapport d'information du Sénat n° 477 du 17 avril 2014 fait au nom de la commission des affaires européennes sur Europol et Eurojust : perspectives d'avenir.
 26. Document de travail en date du 14 mars 2014 sur l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust). Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures. Rapporteur: Axel Voss
 27. Ainsi, 14 chambres parlementaires nationales de 11 États membres ont sanctionné la proposition de la Commission par un « carton jaune ».
 28. Résolution du Parlement européen du 12 mars 2014 sur la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen (COM2013)0534 - 2013/0255(APP)