

20 juillet 1999

PG – PR – PP – P TGI – Magistrats chargés de l’instruction.

Fonctionnement du Réseau judiciaire européen.

Textes sources :

Action commune du 29 juin 1998 portant création d’un Réseau judiciaire européen. Recommandation n° 21 du programme d’action relatif à la criminalité organisée.

CAB 99-02/20-07-99.

NOR : JUSA9900156C.

Communauté européenne.

Entraide judiciaire.

Le 29 juin 1998, le Conseil justice et affaires intérieures de Birmingham a adopté l’Action commune portant création d’un Réseau judiciaire européen.

Ce Réseau a pour objectif de faciliter les demandes d’entraide judiciaire relatives aux formes graves de criminalité, de coordonner les demandes d’enquête, mais aussi de fournir toutes les informations nécessaires aux magistrats de l’Union européenne sur les systèmes juridiques, les textes en vigueur et les règles de procédure.

Il constitue sans nul doute une avancée importante pour la construction de l’espace judiciaire européen. Déjà, début 1993, la chancellerie avait envoyé ses premiers magistrats de liaison en Italie et aux Pays-Bas et commençait à accueillir des magistrats étrangers, participant ainsi de manière pionnière à la construction de l’espace judiciaire européen. Depuis, une Action commune du 22 avril 1996 est venue finaliser le cadre de l’échange des magistrats de liaison entre les pays de l’Union européenne, dont le nombre n’a cessé d’augmenter, et qui apporteront au Réseau judiciaire européen une contribution active due à leur expérience concrète des questions d’entraide judiciaire.

Mais c’est la première fois que les pays de l’Union européenne se mettent d’accord pour créer ensemble une structure souple, dont la seule finalité est de devenir un instrument au service des magistrats dans le cadre de la coopération judiciaire.

Au-delà des différences de nos systèmes juridiques, des multiples systèmes procéduraux, des bases de travail communes seront mises en place pour que la coopération existe. Ce Réseau, comme le prévoit l’Action commune du 29 juin 1998, fera l’objet d’une évaluation après sa première phase de lancement, qui expire un an après l’entrée en vigueur de l’Action commune.

Par la suite, à l’occasion du premier rapport triennal, le Conseil examinera la place et le rôle que le Réseau pourrait remplir à l’égard de l’Office européen de police (EUROPOL), sur la base de l’expérience acquise sur le fonctionnement du Réseau et du développement des compétences de cet Office.

Pour mettre en place concrètement le Réseau judiciaire européen, dont la finalité est de permettre que des contacts directs appropriés puissent s’instaurer entre les magistrats, deux moyens ont été envisagés : d’une part, la nomination de points de contact dans chaque pays de l’Union et, d’autre part, la création d’un réseau de télécommunications par lequel circuleront toutes les informations destinées aux magistrats.

L’objet de la présente circulaire est de préciser comment ce Réseau judiciaire européen a été conçu et ses objectifs (I), puis d’exposer l’organisation française du Réseau (II), enfin d’en décrire le fonctionnement (III).

I. – GENÈSE DU RÉSEAU JUDICIAIRE EUROPÉEN

1. Le Réseau judiciaire européen est la concrétisation de la Recommandation n° 21 du programme d’action relatif à la criminalité organisée

Le Réseau judiciaire européen est né d’une initiative du ministère belge de la justice. En mai 1996 et en juin 1997, des séminaires de travail se sont tenus à Bruxelles, regroupant des magistrats, des praticiens et des experts de l’entraide répressive. Les participants à ces séminaires ont conclu qu’il devenait impératif de favoriser les rencontres directes entre magistrats de l’Union européenne, notamment dans le cadre de l’entraide judiciaire pénale, et ont plaidé en faveur de la mise en place d’un « réseau de contact judiciaire ».

Dans le même temps, au cours de la présidence néerlandaise de l’Union européenne, au premier semestre 1997, le programme d’action relatif à la criminalité organisée était approuvé par le Conseil européen d’Amsterdam du 17 juin 1997 (publié au Journal officiel des Communautés européennes du 15 août 1997). Ce programme a établi quinze orientations politiques et trente recommandations assorties d’un calendrier pour leur réalisation.

Après plusieurs mois de négociations et notamment d'interrogations sur la pertinence de la mise en place d'une nouvelle structure, le Réseau judiciaire européen a été créé, concrétisation de la Recommandation n° 21 du programme d'action.

2. Le texte de l'Action commune définit les principes qui gouvernent la constitution du Réseau judiciaire européen et les finalités de celui-ci

Cette Action commune, dont le texte est joint en annexe, contient les principaux éléments du Réseau judiciaire et expose notamment ses trois principaux objectifs.

2.1. Le Réseau est composé de praticiens

Le texte de l'Action commune est très clair sur ce point. L'article 2 précise que « le Réseau judiciaire européen est composé, compte tenu des règles constitutionnelles, des traditions juridiques et de la structure interne de chaque Etat membre, des autorités centrales responsables de la coopération judiciaire internationale, des autorités judiciaires ou d'autres autorités compétentes ayant des responsabilités spécifiques dans le cadre de la coopération internationale, soit en général, soit pour certaines formes graves de criminalité, telles que la criminalité organisée, la corruption, le trafic de drogue ou le terrorisme ».

Les points de contact doivent être des « intermédiaires actifs », comme l'indique l'article 4 de l'Action commune.

Tous les Etats membres ont désormais désigné leurs points de contact au plan national. La première réunion du Réseau judiciaire européen a eu lieu le 25 septembre 1998 à Bruxelles, en présence de l'ensemble des points de contact des quinze pays de l'Union européenne.

2.2. Trois objectifs sont assignés au Réseau

Le texte de l'Action commune énonce dans son article 3 les objectifs de travail du Réseau, lequel :

1° Facilite l'établissement des contacts appropriés entre les points de contact des différents Etats membres dans le cadre de l'entraide judiciaire pénale ;

2° Organise des réunions périodiques des représentants des Etats membres ;

3° Fournit en permanence un certain nombre d'informations de base à jour, en particulier par le biais d'un réseau de télécommunications adéquat.

Il convient d'observer que la vocation essentielle du Réseau est l'amélioration de l'entraide judiciaire pénale pour les formes graves de la criminalité, en particulier dans les cas urgents ou les affaires complexes.

1° L'urgence est à prendre en considération, notamment dans les cas suivants : le Réseau judiciaire européen n'a pas pour vocation d'intervenir pour toutes les commissions rogatoires et, de manière générale, il faut rappeler que le fonctionnement du Réseau judiciaire européen ne conduit pas à revenir sur les modes normaux de transmission des commissions rogatoires prévus par les conventions en vigueur ; mais il doit être saisi lorsque des investigations doivent être effectuées en urgence.

2° La complexité particulière de l'affaire peut aussi justifier la saisine du Réseau : dès lors que la complexité de l'affaire rend nécessaire une coordination particulière, le Réseau judiciaire peut être saisi. Par exemple, un des points de contact nationaux allemands contacte un des points de contact nationaux français pour faire exécuter une commission rogatoire délivrée en France par un magistrat allemand, qui aura également contacté des points de contact nationaux de l'Autriche et de l'Italie, en raison de la simultanéité des investigations dans ces pays et pour les besoins de son enquête. Le point de contact national français qui aura reçu la demande pourra alors se tourner vers des points de contact régionaux français, en fonction des ressorts concernés par les lieux d'investigations.

II. – ORGANISATION FRANÇAISE DU RÉSEAU JUDICIAIRE EUROPÉEN

1. Désignation des points de contact nationaux

1.1. Un magistrat, chargé de mission, a été désigné pour la mise en place du Réseau judiciaire européen

Pour mettre en place le Réseau judiciaire européen, j'ai décidé de nommer un magistrat, chargé de mission auprès des deux points de contact nationaux (Elisabeth Pelsez, tél. : 01-44-86-13-55, télécopie : 01-44-86-14-41). Ce magistrat, qui travaille en étroite collaboration avec les différents bureaux de la direction des affaires criminelles et des grâces et du service des affaires européennes et internationales et avec l'ensemble des correspondants régionaux dans chaque cour d'appel, aura, pour la marche du Réseau judiciaire européen, un rôle d'impulsion et facilitera les contacts appropriés avec les points de contact des différents Etats membres.

1.2. Deux points de contact nationaux

Les deux points de contact nationaux sont le directeur des affaires criminelles et des grâces et le chef du service des affaires européennes et internationales.

Le premier point de contact national coordonne et facilite les demandes d'entraide judiciaire. Telle est en effet l'une des vocations essentielles du bureau de l'entraide répressive internationale et des conventions pénales

(chef du bureau : Marie-Anne Chapelle, tél. : 01-44-86-14-00, télécopie : 01-44-86-14-11), avec lequel les points de contact nationaux vont travailler en étroite coopération. Tel est aussi, pour obtenir une expertise sur des demandes spécifiques (livraisons surveillées, infiltrations, saisies ou confiscations d'avoires illicites), le rôle du bureau de la lutte contre la criminalité organisée, le trafic de stupéfiants et le blanchiment (chef du bureau : Catherine Pignon, tél. : 01-44-77-61-42, télécopie : 01-44-77-63-27).

Le second point de contact national est également partie prenante du fonctionnement du Réseau judiciaire, dans la mesure où le service des affaires européennes et internationales suit les négociations des nouvelles conventions, par l'intermédiaire du bureau du droit pénal européen et international (chef du bureau : Daniel Fontanaud, tél. : 01-44-86-14-29, télécopie : 01-44-86-14-57), et en raison des éléments de droit comparé qu'il peut communiquer par l'intermédiaire du bureau du droit communautaire et du droit comparé (chef du bureau : Lionel Rinuy, tél. : 01-44-86-14-51, télécopie : 01-44-86-13-53).

2. Désignation des points de contact régionaux

Il a été désigné, dans chaque Parquet général, par dépêche du 6 octobre 1998, un correspondant pour le Réseau judiciaire européen. Ces correspondants auront un rôle déterminant dans le fonctionnement du Réseau. En effet, ils seront les relais des points de contact nationaux français et des autres Etats membres. Ils seront alertés dans les cas où l'un des points de contact nationaux du Réseau judiciaire européen interviendra pour la mise en œuvre d'investigations dans leur ressort.

Pour associer pleinement les magistrats de juridiction au fonctionnement du Réseau, des correspondants régionaux seront invités régulièrement à participer aux réunions officielles des points de contact nationaux à Bruxelles ou dans les capitales des Etats membres.

La liste de tous les correspondants régionaux figure en annexe de cette circulaire, sur papier et sur disquette (WordPerfect 6.1).

III. – FONCTIONNEMENT DU RÉSEAU

1. Les relations entre les points de contact

1.1. Relations entre les points de contact des Etats membres

Les points de contact des Etats membres doivent être en relation constante les uns avec les autres. Certains, par les fonctions qu'ils exercent, ont déjà pris ces habitudes de travail ; c'est le cas par exemple des procureurs nationaux néerlandais et des magistrats nationaux belges qui ont une longue pratique de concertation mais qui, depuis quelques

mois, entretiennent des relations identiques avec des magistrats français, par exemple ceux de la mission justice du SIRENE dans le cadre notamment des demandes d'exercice du droit d'observation ou du droit de poursuite, comme le prévoient les accords de Schengen.

Ces liens étroits, nécessaires pour une meilleure coopération judiciaire, se renforceront au travers du Réseau judiciaire européen, dont vous serez l'un des maillons essentiels.

1.2. Relations entre points de contact français

Les points de contact régionaux, lorsqu'ils seront saisis de demandes pour des investigations, dans les conditions précitées d'extrême urgence ou de complexité de l'affaire, prendront contact, selon les distinctions ci-dessus rappelées, avec les points de contact nationaux ou le chargé de mission, sans préjudice des contacts directs avec les points de contact des autres Etats membres avec lesquels ils sont déjà en relation.

Il va de soi que les points de contact devront être en lien étroit pour assurer la cohérence de l'action et que, lorsque ces points de contact seront saisis d'une question qu'ils ne sont pas en mesure de traiter, l'information devra aller vers le point de contact le plus à même de répondre à la demande.

1.3. Relations entre le Réseau judiciaire européen et les magistrats du siège

Lorsque les magistrats du siège, notamment les juges d'instruction, voudront recourir au Réseau judiciaire européen, leur interlocuteur naturel sera le point de contact régional de leur cour d'appel.

2. Mise en place d'un système d'informations

L'une des finalités essentielles du Réseau judiciaire européen est de pouvoir mettre à la disposition des magistrats des informations complètes sur les systèmes procéduraux des différents pays de l'Union européenne.

Pour ce faire, une liste de 32 mesures d'enquête a été arrêtée, comprenant les investigations le plus souvent demandées sur commission rogatoire (perquisitions, saisies, restitutions), mais aussi les investigations qui pourront se faire dans l'avenir (auditions par vidéo-conférence ou par téléphone). Pour chacune d'elles, les Etats membres ont communiqué l'état de leur droit positif et ont indiqué s'il est possible de réaliser la mesure d'enquête sollicitée dans le cadre d'une requête internationale.

Vous trouverez donc en annexe, sur papier et sur disquette (WordPerfect 6.1), les réponses faites par la France. Ces 32 fiches, réalisées par les bureaux compétents de la direction des affaires criminelles et des grâces, seront mises à jour régulièrement.

Au mois de juin 1999, un CD-Rom sera réalisé, comprenant l'ensemble des fiches, traduites en français, des quinze pays de l'Union. Il sera diffusé largement dans l'ensemble des juridictions européennes. Ces fiches permettront aux points de contact nationaux ou régionaux de pouvoir répondre pratiquement en temps réel sur la possibilité de demander telle ou telle mesure d'enquête à un ou plusieurs Etats membres.

Chaque pays va également communiquer au Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne des informations sur son organisation judiciaire, en précisant le rôle des magistrats (quel est le rôle du procureur de la Reine aux Pays-Bas ? Existe-t-il un juge d'instruction en Espagne ?...).

Enfin, un lexique juridique sera ajouté à cette documentation, comprenant non seulement la traduction du vocabulaire juridique dans les différentes langues, mais aussi une définition des termes – l'un des freins majeurs à la coopération judiciaire provenant à la fois de la méconnaissance des systèmes procédurals, des barrières linguistiques et de la différence des concepts juridiques.

L'ensemble de ces informations sera à l'avenir disponible par un réseau de télécommunications dont les modalités de mise en œuvre et de fonctionnement n'ont pas encore été arrêtées, mais dont le Conseil de l'Union européenne est actuellement saisi. Ce réseau de télécommunications, qui sera dans un premier temps accessible aux points de contact, devrait à terme être disponible pour tous les magistrats.

*
* *

Vous voudrez bien me tenir informée, sous le double timbre de la direction des affaires criminelles et des grâces et du service des affaires européennes et internationales, aussi bien des avantages que des difficultés que vous aurez rencontrés, tant dans la mise en place que dans le fonctionnement du Réseau judiciaire européen, afin que vos remarques puissent être prises en compte à l'occasion des rencontres avec les points de contact des autres Etats membres.

Le garde des sceaux, ministre de la justice,
ELISABETH GUIGOU

ANNEXES (1)

- Annexe I. – Texte de l'Action commune portant création d'un Réseau judiciaire européen du 29 juin 1998 (publié au Journal officiel des Communautés européennes du 7 juillet 1998).
- Annexe II. – Texte de la Recommandation n° 21 du programme d'action relatif à la criminalité organisée.
- Annexe III. – Liste des points de contacts nationaux des autres pays de l'Union européenne.
- Annexe IV. – Fiches françaises et liste des correspondants régionaux au sein des cours d'appel.

(1) Diffusées aux parquets généraux.