



Université Panthéon-Assas

BANQUE DES MEMOIRES

**Master de droit de l'Union européenne
Dirigé par Claude Blumann et Catherine Kessedjian
2010**

***La lutte contre la criminalité organisée au
sein de l'Union européenne***

Sarah Albertin

Sous la direction de Claude Blumann



Université Panthéon-Assas

*La lutte contre la criminalité organisée au sein
de l'Union européenne*

Professeur
Monsieur Claude Blumann

Mémoire de
Mlle Sarah Albertin

Année 2009-2010

Je remercie mon directeur de mémoire M. le Professeur Claude Blumann, ainsi que tous les professeurs du Master 2 Droit de l'Union Européenne.

Je remercie également il Dottore Fabio Licata, juge anti-mafia auprès du Tribunal de Palerme (Giudice dell'udienza preliminare), pour le précieux temps qu'il m'a accordé.

Enfin, je remercie tous les membres de l'Institut des Hautes Etudes sur la Justice, dirigé par Antoine Garapon (magistrat), pour leurs conseils et leur soutien.

Sommaire

PARTIE 1 La progressive construction d'un arsenal de lutte contre la criminalité organisée.

Chapitre 1 Les instruments législatifs mis à disposition pour une lutte contre la criminalité organisée d'envergure européenne

Chapitre 2 Le principe de reconnaissance mutuelle et ses conséquences pour une lutte cohérente contre la criminalité organisée

Chapitre 3 Le développement des coopérations transfrontalières pour une lutte efficace contre la criminalité organisée

PARTIE 2 L'Union européenne, zone de prédilection de la criminalité organisée à travers l'exemple italien : la nécessité d'une lutte commune

Chapitre 1 Le choix de l'exemple italien

Chapitre 2 La mafia dans l'espace européen : preuves d'un combat nécessairement collectif

Chapitre 3 La coopération transnationale de l'Italie dans la lutte contre la criminalité organisée

Liste des abréviations

CEPOL	Collège européen de police
CJCE	Cour de justice des communautés européennes
COREPER	Comité des représentants permanents
EUROPOL	Office européen des polices
GAFI	Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux
JAI	Justice et affaires intérieures
MAE	Mandat d'arrêt européen
MPE	Ministère public européen
OLAF	Office européen de lutte anti-fraude
RJE	Réseau judiciaire européen
SIS	Système d'information Schengen
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TREVI	Terrorisme radicalisme extrémisme et violence
TUE	Traité sur l'Union européenne
UCLAF	Unité de coordination de la lutte anti-fraude
UE	Union européenne

Introduction

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

Il constitue un enclos étroitement gardé par les Etats qui affichent de nombreuses réticences à l'ouvrir au niveau européen. Cependant, ceux-ci ont fini par accepter une certaine prise en charge par l'Union des questions de police et de justice du fait de l'ouverture des frontières et de la mise en place des libertés de circulation, qui entraînent également une libre circulation de la criminalité.

L'établissement du Marché intérieur présente un revers : mafias et groupes criminels tirent, eux aussi, profit des opportunités qu'il offre. La libre circulation, dans ses quatre éléments (marchandises, capitaux, personnes, services), est une opportunité que n'a pas hésité à saisir la criminalité organisée. Ainsi, pour des raisons d'efficacité, les Etats membres ont entendu consentir, avec plus ou moins d'enthousiasme, à des rapprochements entre les organes opérationnels de lutte contre ce phénomène.

Cependant, de réelles réticences étaient palpables du fait que les Etats restaient profondément attachés à une conception nationale de la répression pénale. Selon eux, seul un niveau national était réellement efficace pour pouvoir appliquer « 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 et son traitement par la Commission européenne encore considérée comme trop lointaine.

Mais pas à pas, du fait du développement de la criminalité transnationale, les Etats ont concédé un certain relâchement de leur souveraineté pénale.

Selon Europol, « L'Union est débordée par le crime organisé » (Le Figaro, 28 janvier 2005). Ce crime organisé contourne la répression en profitant des contradictions entre les législations nationales des Etats membres et ce, d'autant plus facilement que ceux-ci n'ont pas adopté une définition commune du concept de criminalité organisée qui semble varier selon les réalités historiques et culturelles de chacun.

Le Conseil européen de Bruxelles des 4 et 5 novembre 2004 souligne que « *les citoyens d'Europe attendent que l'Union européenne adopte une approche commune plus efficace des problèmes transfrontières tels que la criminalité organisée* ». Dès lors, il est légitime d'étudier les progrès opérés depuis la prise en main du problème.

Le phénomène de criminalité organisée est relativement ancien dans l'Union européenne. Mais c'est essentiellement à partir de la deuxième moitié des années 1980, moment où se met en place le marché unique avec les quatre libertés de circulation, des biens, des services, des personnes et des capitaux, qu'il prend un tour particulier.

Dans un premier temps, cette notion est restée liée, dans le cadre européen, à la répression des actes terroristes. Ce n'est qu'à partir de l'installation du Système d'information Schengen (SIS), ayant notamment vocation à lutter contre la grande criminalité, qu'elle devient une notion plus globale, désignant un panel relativement large d'actes pénalement répréhensibles comme le terrorisme, la lutte contre l'immigration clandestine, la lutte contre la corruption, le trafic de drogue, le trafic d'êtres humains... La notion s'affinera peu à peu jusqu'à devenir relativement autonome et précise, et la lutte contre ce phénomène finira par devenir un objectif à part entière de l'Union européenne.

L'Union européenne a progressivement pris en compte le phénomène de criminalité organisée, d'abord d'un point de vue politique, puis législatif.

En effet, la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures n'a été prise en compte que progressivement. Pendant longtemps, elle a pris la forme de réunions informelles en dehors des traités entre ministres ou experts. C'est essentiellement pour la coopération policière que cette méthode informelle a été la plus aboutie avec la création, en 1975, du groupe de TREVI¹ réunissant les ministres de l'intérieur des États membres. Ce travail commun avait pour but de permettre le rapprochement des fonctionnaires de police. Ce groupe a également eu un rôle très actif notamment dans l'élaboration de conventions internationales dans les domaines judiciaires et de la police². En ce qui concerne la criminalité

¹ L'acronyme TREVI 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).

organisée, c'est à compter de 1986 que le groupe Trevi III fut institué afin de se coordonner sur ce phénomène ainsi que sur celui de la lutte contre le trafic de stupéfiant.

Dès 1977, Valéry Giscard d'Estaing lance cette notion au sommet européen de Bruxelles du 6 décembre où il présente un projet de coopération pénale.

L'Acte unique européen ne fait pas encore explicitement le lien direct entre disparition des frontières intérieures, libre circulation des personnes (qu'il instaure) et développement de la criminalité transnationale organisée, bien qu'y soit annexée une déclaration relative à celle-ci. Mais très vite, vont suivre des négociations entre États membres, en marge des institutions, dans le cadre de la coopération politique européenne, sur les questions de police et de justice. Elles aboutiront au remplacement de la coopération de Trevi par l'institution d'Europol, l'Office européen des polices, et à la conclusion de conventions internationales en matière pénale³.

C'est le traité de Maastricht, signé le 7 février 1992, qui inscrit explicitement sur l'agenda européen la question de la lutte contre la criminalité organisée et met en place, progressivement, des outils et des institutions concernant cet objectif, celui-ci restant subordonné 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.

La prise en main du problème de la criminalité organisée par l'UE résulte également de l'action et du rôle de certains « magistrats nationaux européens »⁴, c'est-à-dire de magistrats qui ont été amenés à gérer des dossiers de criminalité transnationale. Ces magistrats « tournés vers l'Europe » constituent 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 1^{er} octobre 1996.

Du reste, ce n'est qu'à partir de cette date qu'un début d'institutionnalisation de coopération judiciaire commence à voir le jour, avec par exemple la création de magistrats de liaison dans certains États membres.

³ Rapport d'information du Sénat. « Le citoyen au centre de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice (programme de Stockholm) ». Commission des affaires européennes. 19 novembre 2009.

⁴ 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

Un premier plan d'action de lutte contre le crime organisé est en définitif adopté au Conseil européen d'Amsterdam des 16 et 17 juin 1997⁵ qui est très vite suivi par l'Action commune du 21 décembre 1998⁶ relative à la prévention de la criminalité organisée en vue de l'établissement d'une stratégie globale de lutte contre cette criminalité.

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 matière de criminalité organisée a été formalisée par 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 TUE⁷.

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

Toutes ces initiatives ont posé la question de la définition de la criminalité organisée. Dès lors que le problème devient transnational, il est en effet nécessaire de s'entendre sur le contenu de la notion afin de pouvoir lutter efficacement de concert.

Le traité UE ne définit pas ce que constitue la criminalité organisée. Bien qu'il utilise la notion de façon répétée, et semble même faire de la lutte contre ce phénomène un objectif prioritaire, 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.

La tâche était complexe du fait de la diversité des activités criminelles existantes et des différents degrés d'organisation de ces groupes.

Le problème est qu'en adoptant une définition trop large, on court le risque d'englober la question du terrorisme (pour lequel on ne peut appliquer systématiquement les mêmes instruments), et en adoptant une définition trop étroite, on court le risque d'adopter une

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 (traité UE) 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.

approche partielle et sectorielle du phénomène en n'incluant pas des organisations criminelles comme celles, difficilement appréhendables, qui utilisent les apparences légales afin de blanchir l'argent issu de leurs activités illégales.⁸

Pour remédier à cela, il est important d'avoir toujours à l'esprit le caractère polymorphe de la criminalité organisée, sans quoi, toutes les stratégies et l'énergie mises en œuvre dans la lutte contre celle-ci seraient inutiles.

La criminalité organisée révèle un double aspect paradoxal : elle est à la fois ancrée dans une géographie extrêmement localisée et culturelle ; mais elle ne connaît dans le même temps aucune frontière, et a su tirer profit de la mondialisation et de l'eupéanisation des échanges. La camorra, mafia napolitaine, contrôle par exemple des circuits de blanchiment d'argent sale jusqu'à Rio de Janeiro⁹. Le caractère polymorphe de la criminalité organisée réside dans sa substance même. Cette expression englobe en effet un grand nombre de réalités très diverses, et qui dans le même temps se recoupent : activités légales / activités illégales (drogue, traite des êtres humains, assassinats, corruption, blanchiment, contrefaçon...) ; activités financières / activités de transport de marchandises / de services...

La définition peut varier selon les moments et les acteurs qui l'emploient, et peut ainsi regrouper différents actes criminels allant des trafics de drogue, d'armes, de personnes, d'organes, jusqu'à la corruption politico-financière. La diversité de ces actions renforce le sentiment d'impuissance des instances nationales pour lutter contre ce phénomène diffus.

Afin de remédier à cela, le 18 décembre 1995, le groupe « drogue et criminalité » de l'Union européenne énumère 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

⁸ Laurent Moreillon. Aline Willi-Jayet. *Coopération judiciaire pénale dans l'Union européenne*. Chapitre 9 « La lutte contre la criminalité organisée », Helbing & Lichtenhahn, 2005. Pp 341-352

⁹ Olivier Weber « Les Etats contre les réseaux criminels », dans *La diplomatie contre les mafias* Revue Monde. Les cahiers de Quai d'Orsay. N°1 Automne 2009

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 Etat 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)¹⁰.

Une définition plus synthétique sera donnée par la suite grâce l'Action commune 98/733/JAI du 21 décembre 1998 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 1^{er} de ce texte, l'organisation criminelle désigne toute « *association structurée, de plus de deux personnes, établie dans le temps, et agissant de façon concertée en vue de commettre des infractions punissables d'une peine privative de liberté d'un maximum d'au moins quatre ans ou d'une peine plus grave. Ces infractions doivent constituer une fin en soi ou un moyen pour obtenir des avantages patrimoniaux, et, le cas échéant, influencer indûment le fonctionnement d'autorités publiques* ».

A partir de la mise en place d'une définition commune, les instruments pratiques de lutte contre la criminalité organisée pouvaient enfin voir le jour et fonctionner.

C'est ainsi que dans le traité UE, dans sa version de Nice, l'article 29 dessine deux lignes directrices de lutte contre la criminalité organisée au niveau de l'Union européenne : l'harmonisation des incriminations et le renforcement des instruments de coopération interétatique. Si ces deux lignes semblent relativement faciles à concevoir, leur contenu et leur mise en œuvre posent de sérieuses difficultés alors même que l'urgence d'une lutte efficace pèse sur toute l'Europe.

Ainsi, plusieurs questionnements s'imposent.

Faut-il apporter une réponse globale à la criminalité organisée ou, face à un phénomène polymorphe, faut-il répondre de façon sectorielle ?

Quelles réponses l'UE a-t-elle été capable de fournir ? Quelles progrès reste-t-il à faire et es-ce que le traité de Lisbonne permet un nouvel élan en la matière ?

¹⁰ Sophie Garcia-Jourdan, « L'émergence d'un espace pénal européen de liberté, de sécurité et de justice », Bruylant 2005, pp 327-328.

Mais afin de lutter efficacement contre la criminalité organisée, encore faut-il se rendre compte de l'étendue de cette criminalité dans l'espace européen et de quelle façon elle tire profit de celui-ci ? Enfin, il est important de savoir dans quelle mesure les Etats membres collaborent-ils afin de rendre cohérent cette lutte de niveau européen.

Ainsi faut-il voir, dans un premier temps, les différentes actions et progrès réalisés en la matière au sein de l'UE (Partie 1) ; puis, dans un second temps, à travers l'exemple symbolique et révélateur de l'Italie, la réalité de la criminalité organisée au sein de l'UE et la nécessité d'une lutte commune efficace à cette échelle (Partie 2).

Partie 1

La progressive construction d'un arsenal de lutte contre la criminalité organisée

Les articles du Traité sur l'Union européenne (TUE ancien) relatifs à la coopération policière et judiciaire pénale énoncent deux objectifs en matière de criminalité organisée¹¹ : la prévention et la lutte contre ce phénomène. Pour leur mise en œuvre, différents moyens et instruments sont proposés.

Ainsi, la construction d'un espace pénal européen où peut s'exercer une lutte efficace contre la criminalité organisée, passe notamment par la mise en place d'outils de coopération, ainsi que par le rapprochement des législations¹². Cette dernière étant particulièrement difficile à réaliser, et peut être pas systématiquement souhaitable dans une Europe où la diversité est une réalité, la méthode et le principe centraux dans la construction de cet espace pénal devient alors celui de la confiance mutuelle, et par là, de la reconnaissance mutuelle.

11 Le traité de Lisbonne conserve dans sa rédaction ces objectifs puisqu'il énonce à l'article 67 (3) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) que : « *l'Union œuvre pour assurer un niveau élevé de sécurité par des mesures de prévention de la criminalité, du racisme et de la xénophobie, ainsi que de la lutte contre ceux-ci...* ».

12 Ancien article 31 TUE (remplacé par article 82 TFUE) prévoyait la mise en œuvre d'actions communes dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale, visant entre autre (e) à : « adopter progressivement des mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue.

Afin de comprendre l'évolution de l'arsenal européen en matière de prévention et de lutte contre la criminalité organisée au sein de l'UE, il faut partir des praticiens de la justice.

Dès l'achèvement de la réalisation du marché unique, les magistrats européens se sont accordés à dire que l'Union constituait un « paradis pénal »¹³ où tout et tous se déplacent facilement, sauf les lois et les magistrats. Cette contradiction était tellement criante qu'elle a entraîné une mobilisation importante de certains magistrats spécialisés dans la criminalité transnationale organisée et a abouti à l'appel de Genève du 1^{er} octobre 1996¹⁴. Certes, la question de la criminalité organisée avait déjà été préalablement inscrite sur l'agenda européen dans le traité de Maastricht, cependant encore aucune véritable action concrète ne s'était révélée, puisque ce ne sera qu'en 1997 que se mettra en place le programme qui fournira un cadre d'action commune et un calendrier.

L'appel constitue ici un manifeste, précédant, voire déclenchant ou accélérant la période d'intensification de l'activité normative de l'Union européenne en matière de lutte contre la criminalité organisée et de coopération judiciaire.

S'il ne constitue pas le point de départ de la prise de conscience de la nécessité d'une action européenne en matière pénale, il est tout de même l'élément déclencheur d'une action effective de lutte européenne contre la criminalité organisée et de mise en place de coopération judiciaire.

Cette mobilisation regroupe sept magistrats¹⁵ provenant de Suisse, France, Belgique, Espagne, et Italie et semble ainsi constituer pour certains auteurs l'émergence d'une « magistrature européenne ¹⁶ ».

Les magistrats de cet Appel dénoncent le cloisonnement des systèmes judiciaires nationaux qui constituent, selon eux, une entrave importante à la lutte contre toutes les formes de criminalité organisée. Cet appel met en évidence le lien entre le développement de la criminalité organisée et les règles européennes fondamentales telles que celles de la libre circulation. A partir de ces constats, ils en appellent à la création d'un « véritable espace

13 Pierre Rancé, Olivier de Baynast, « L'Europe judiciaire, enjeux et perspectives », Dalloz, 2001, p 1.

14 Voir annexe 1.

15 Bernard Bertossa, Edmondo Bruti Liberati, Gherardo Colombo, Benoit Dejemeppe, Baltasar Garzon Real

16 Hélène Michel, Michel Mangenot, Natacha Paris. Une Europe de la justice. Arrêts sur Recherches. N°5/Juin 2005. Mission de Recherche Droit et Justice. p10.

judiciaire européen », qui sera par ailleurs consacré lors de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.

Une analyse du discours des magistrats permet d'appréhender les convictions et les valeurs qui ont présidé à la mobilisation des acteurs de cet Appel : l'Etat de droit, la Démocratie, une justice égale pour tous, les Droits de l'Homme...ont fondé et justifié leur engagement dans la lutte contre la criminalité organisée. Ces fondements reconnus et promus par tous les Etats de l'Union européenne, et par l'Union européenne elle-même, ne pouvaient que susciter le ralliement dès lors qu'étaient mises en avant des menaces pesant sur ces valeurs substantielles dans nos systèmes politiques et juridiques. Afin de mobiliser le maximum de personnes possibles, les magistrats de l'Appel se réfèrent également à des événements médiatiques de l'époque comme par exemple l'opération *Mani Pulite* en Italie, et aux enquêtes du pool anti-mafia de Palerme. En intégrant ces événements contemporains, les rédacteurs de l'Appel visent à intéresser à la fois les médias (et par là, l'opinion publique) et les magistrats dans leur ensemble.

La dimension financière de la criminalité est largement mise en avant dans ce manifeste qui dénonce « la délinquance financière » et la circulation internationale d'argent illicite.

La démocratie mise en danger par le développement de la criminalité organisée est le premier niveau de lecture de cette mobilisation de magistrats à l'échelle européenne. Ce premier niveau permet le ralliement le plus large possible. Cependant, à un second niveau, les magistrats posent également les enjeux plus techniques d'une fédération de la profession. Sont ainsi posés en objectifs, l'amélioration de la coopération judiciaire transnationale et la mise en place d'un espace judiciaire européen. Ils expriment également leur volonté, de par leur passé de « *magistrats ayant participé à l'émergence de scandales* », d'indépendance du judiciaire vis-à-vis du politique, condition nécessaire de la lutte contre la criminalité organisée qui pratique quasi systématiquement la corruption du pouvoir politique. Ainsi, dans cette perspective, le cadre national ne peut constituer la solution du fait des potentielles entraves politiques, directes ou indirectes. C'est une des raisons pour lesquelles, en plus du développement de la criminalité organisée à la suite de l'ouverture des frontières, les magistrats de l'Appel ont décidé de se tourner vers l'Union européenne qui dépasse les clivages internes, et assure par là une plus grande efficacité dans la lutte contre le crime organisé.

L'Union européenne, en plus d'une nécessité, est vue ici comme une opportunité permettant de contourner les obstacles nationaux, et d'échapper au contrôle politique national. Elle permet également aux auteurs de l'Appel de dépolitiser leur mouvement afin de le généraliser¹⁷.

L'intérêt de cet appel est que, destiné en partie aux institutions de l'Union européenne, celles-ci l'ont médiatisé dans la sphère politique institutionnelle de l'Union européenne et ont répondu à cette mobilisation par la promotion et la progressive mise en place d'un espace judiciaire européen au travers d'un arsenal large et hétérogène de lutte contre la criminalité organisée.

Ainsi, est-il nécessaire d'étudier d'abord les instruments législatifs mis à disposition permettant de mettre en place une lutte contre la criminalité organisée d'envergure européenne (Chapitre 1), puis le principe de reconnaissance mutuelle et ses conséquences (Chapitre 2), et enfin les instruments visant au développement des coopérations transfrontalières (Chapitre 3).

17 Natacha Paris-Ficarelli, « Magistrats en réseau contre la criminalité organisée », Presses Universitaires de Strasbourg, 2008, pp 216-218

Chapitre 1

Les instruments législatifs mis à disposition pour une lutte contre la criminalité organisée d'envergure européenne

L'article 29 al.1 du traité sur l'Union européenne, à partir du traité d'Amsterdam, a clairement énoncé que l'objectif de l'Union était 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 Etats membres dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale* »

A ainsi été mise en place une nomenclature spécifique concernant les domaines de la coopération policière et judiciaire en matière pénale à l'article 34 du traité UE, et qui prévoyait comme instruments législatifs : les positions communes, les décisions cadres ainsi que les décisions.

Le troisième pilier, instauré par le traité de Maastricht, excluait d'une manière générale les institutions communautaires. Mais le traité d'Amsterdam a modifié ce schéma, notamment, en

dotant limitativement la Commission et la Cour d'une certaine action dans cet espace intergouvernemental.

Concernant la Commission, elle s'est vue dotée d'un pouvoir d'initiative au même titre que les Etats membres¹⁸.

Concernant la compétence juridictionnelle de la Cour, elle lui est reconnue mais est grandement aménagée et de ce fait limitée. Selon l'article 35 TUE, elle peut se prononcer pour « statuer à titre préjudiciel sur la validité et l'interprétation des décisions et décisions cadres, sur l'interprétation des conventions [...], ainsi que sur la validité et l'interprétation de leurs mesures d'application » par le biais d'un recours en annulation ou par celui d'une question préjudicielle. La Cour peut également statuer sur des différends entre Etats dès lors que ceux-ci n'ont pu se régler dans l'enceinte intergouvernementale du Conseil¹⁹. Cependant, cette compétence ne s'impose que si les Etats membres l'acceptent expressément²⁰. De plus, le recours en manquement n'est pas prévu ce qui l'empêche de contrôler la transposition ou la ratification des instruments normatifs²¹.

Grace au nouveau traité de Lisbonne, qui supprime la division en piliers, ces freins institutionnels sont abolis et le déficit de contrôle juridictionnel est pallié.

Avant ces modifications, l'Union européenne a été relativement active concernant les réalisations dans la lutte contre la criminalité. Afin de les analyser, nous partirons des plus flexibles jusqu'aux plus contraignantes²² : les programmes (section 1), les actions communes (section 2), les conventions internationales (section 3) et les décisions et décisions-cadres (section 4).

Section 1

18 Article 34 TUE (ancien)

19 Article 35-7 TUE (ancien)

20 Article 35-2 TUE (ancien)

21 C'est pour cette raison que notre étude ne consacrerait pas de section autonome à l'analyse du rôle de la Cour en matière de lutte contre la criminalité organisée, cependant, nous y ferons plusieurs fois références au fil du mémoire

22 Cela ne veut en rien dire que l'on va du moins important au plus important.

Les Programmes

L'Union européenne multiplie les programmes en tout genre. Cela se justifie notamment par le fait que, pour pouvoir agir, il faut avoir prévu, et ce d'autant plus lorsque cette action se fait à l'échelle d'un continent avec des acteurs caractérisés par la diversité, et concernant des situations pour le moins multiples.

Les programmes de l'Union européennes se caractérisent par une grande hétérogénéité : ils peuvent englober un pan entier d'une politique communautaire ou bien se focaliser sur un détail précis. Le domaine de la lutte contre la criminalité organisée est un bon exemple puisque les programmes ont été et restent encore un instrument majeur de ce domaine sensible. En effet, ils donnent une possibilité d'action sans « froisser » la souveraineté des Etats. Ainsi, dans ce domaine, sont mis en place des programmes stratégiques, relativement globaux (I), mais également des programmes plus spécifiques relatifs à des points particuliers de ce domaine (II).

I. Les programmes d'action stratégiques : un rôle fondamental d'impulsion

Le 9 avril 1997 est achevé le premier programme d'action globale relatif à la criminalité organisée, approuvé par le Conseil Justice et Affaires Intérieures (JAI) le 28 avril de la même année²³. Ce programme se compose de trois parties²⁴.

Il commence par une approche générale de la criminalité organisée pour constater que la criminalité organisée « *devient de plus en plus une menace pour la société...s'organise de plus en plus par delà les frontières nationales, tirant également parti de la liberté de circulation des biens, des capitaux, des services et des personnes* ». Il pose également la nécessité d'une lutte efficace et « rigoureuse », mais souligne que celle-ci « *doit toujours utiliser des moyens légitimes et respecter pleinement les principes de l'Etat de droit, de la démocratie et des droits de l'homme, sans perdre de vue le fait que c'est la protection de ces valeurs qui est la raison d'être de la lutte contre la criminalité organisée* ». Cette dernière remarque sous-tend une des problématiques essentielle d'une lutte commune contre la criminalité qui est à la fois soulignée par les Etats, mais également par les professionnels de la

23 JOCE n° C 251 du 15 aout 1997

24 Sophie Garcia-Jourdan, « L'émergence d'un espace pénal européen de liberté, de sécurité et de justice », Bruylant 2005. Pp 523-530

Justice : il s'agit de la nécessité d'avoir confiance dans les principes et le système juridique des autres Etats membres. Pour que la lutte soit collective, il faut que les valeurs soient communes et notamment que les droits fondamentaux soient une réalité effective dans tous les territoires²⁵.

Dans cette première approche générale du programme, il est également fait références aux divers instruments de lutte contre la criminalité préexistants tant au niveau national, que dans le cadre de l'UE ou au sein des instances internationales. Toute cette sorte d'acquis doit être prise en compte dans la mise en œuvre du programme. Pour cela, il est recommandé un engagement sans failles de l'UE et des Etats membres, un effort coordonné entre le premier et le troisième pilier, ainsi qu'un échange total et réciproque d'informations pertinentes, notamment par l'établissement de points de contacts nationaux centralisés. Afin de « connaître son ennemi », il convient de développer et de mettre en commun des compétences analytiques par le biais des institutions scientifiques des Etats membres, de l'UE ou d'Europol. Est également préconisée, la mise en place d'un dispositif de contrôle par les Etats membres, de tous les instruments adoptés dans le cadre de cette lutte contre la criminalité organisée.

Les deux autres parties du programme s'attachent aux « orientations politiques » et à la mise en perspective d'un « programme d'action détaillé » qui transpose en fait ces dernières et met en place un calendrier. Il est divisé en six chapitres²⁶ afin d'indiquer pour chacun dans quelle direction doivent être orientés les travaux futurs des divers organes européens.

Si ce programme d'action ne peut être considéré comme un arsenal juridique à part entière, il reste un fondement essentiel pour l'adoption d'actes normatifs qui seront pris sur sa base. C'est notamment le cas, par exemple, de l'Action commune concernant la création d'un réseau judiciaire européen²⁷ et de l'Acte du Conseil établissant la Convention relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières (Naples III)²⁸.

25 D'après l'entretien que j'ai réalisé à Rome le 20 avril 2010 avec le magistrat palermitain Fabio Licata, juge au sein du pool anti-mafia de Palerme. Voir annexe 2 de la présente étude

26 Approche du phénomène de la criminalité organisée ; prévention de la criminalité organisée ; instruments juridiques, champ d'application et mise en œuvre ; coopération pratiques entre la police ; les autorités judiciaires et les douanes dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée ; mise en place d'Europol à part entière et élargissement de son mandat et de ses fonctions ; criminalité et argent.

27 Action commune du 28 juin 1999. JOCE n° L 191 du 7 juillet 1998.

28 Acte du Conseil du 18 décembre 1997. JOCE n° C 24 du 23 janvier 1998.

Ainsi, ce programme possède-t-il un bilan relativement positif malgré son aspect plus politique que juridique, et par là, plus d'impulsion que de réalisation.

Suite à ce programme cadre, plusieurs autres programmes stratégiques ont été régulièrement adoptés.

On peut noter en particulier, celui faisant suite au Conseil européen réuni à Vienne en décembre 1998 qui envisageait un renforcement de l'action de l'Union européenne contre la criminalité organisée, à travers l'exploitation des possibilités plus larges offertes par le traité d'Amsterdam et qui fut réitéré comme objectif par le Conseil européen en octobre 1999, lors de sa réunion à Tampere.

Ce programme fut adopté en 2000 et s'intitule « Prévention et contrôle de la criminalité organisée: une stratégie pour le prochain millénaire ». ²⁹ Le document spécifie quelles actions doivent être menées à l'échelle européenne pour lutter contre la criminalité organisée, selon quel ordre de priorité, sous quelle responsabilité et selon quel calendrier.

Les orientations politiques et les trente-neuf recommandations détaillées qui constituent la stratégie sont regroupées en onze objectifs³⁰. Pour chaque objectif sont également indiquées quelles initiatives ont déjà été prises dans le domaine concerné.

Sur la base de ce document et d'un rapport datant de 2005, le Conseil prendra les mesures appropriées.

D'autres programmes généraux sur la prévention et la lutte contre la criminalité ont été adoptés qui ont eu surtout pour but d'assurer le suivi et le développement de celui de 1997.³¹

29 Actes adoptés en application du titre VI du Traité sur l'Union européenne. JOCE C 124, 03.05.2000

30 Renforcement de la collecte et de l'analyse de données relatives à la criminalité organisée; éviter que la criminalité organisée n'infiltré le secteur public et le secteur privé licite; renforcement de la prévention de la criminalité organisée et des partenariats entre le système de justice pénale et la société civile; réexamen et amélioration de la législation ainsi que du contrôle et des cadres réglementaires aux niveaux national et communautaire; renforcement des enquêtes dans le domaine de la criminalité organisée; renforcement d'Europol; dépistage, gel, saisie et confiscation des produits du crime; renforcement de la coopération entre les autorités répressives et les autorités judiciaires au niveau national et au niveau de l'Union européenne; renforcement de la coopération avec les pays candidats à l'adhésion; renforcement de la coopération avec les pays tiers et d'autres organisations internationales; surveillance du renforcement de la mise en œuvre des mesures de prévention et de contrôle de la criminalité organisée à l'intérieur de l'Union européenne.

31 Par exemple le programme « Prévenir la criminalité », adopté par le Conseil dans une décision 2007/125/JAI du 12 février 2007 qui doit couvrir la période 2007-2013.

Cependant, en dehors de ces programmes stratégiques globaux, d'autres plus sectoriels mais aussi plus pragmatiques et plus « réels » doivent retenir notre attention en qui concerne la lutte commune contre la criminalité organisée.

II. Les programmes d'action spécifiques : assurer le contact entre l'Union européenne et les acteurs de la lutte contre la criminalité organisée

Si l'UE a fini par s'impliquer dans la lutte contre la criminalité organisée, encore faut-il s'assurer que cette action soit comprise et reprise par les professionnels de la justice, principaux relais de cette lutte.

Ainsi, à travers différents programmes spécifiques (développement de la coopération entre magistrats, l'échange d'informations et la formation commune...), l'UE a tenté que soit garantie sa stratégie sur le terrain.

On peut prendre comme exemple significatif le programme Falcone³² de 1998 qui a pour objet le financement de la formation et de la coopération des acteurs de la lutte contre la criminalité organisée. Pour la période 1998-2002 un financement de 10 millions d'euros a été dégagé afin d'accroître la connaissance réciproque des aspects spécifiques des réglementations, des législations et des procédures applicables aux aspects de la lutte contre la criminalité organisée. Ce programme avait également pour but la préparation de modules pédagogiques visant à la mise en place d'actions de formation, d'échanges, de stages, de conférences ou de séminaires (article 3) les personnes responsables de la lutte contre la criminalité organisée, c'est-à-dire, selon l'article 1 du Programme : les juges, les procureurs, les services de police et des douanes, les fonctionnaires publics, les services publics chargés des questions fiscales, de la surveillance des établissements financiers et des marchés publics ainsi que de la lutte contre la fraude et de la corruption, les représentants des milieux professionnels susceptibles d'être concernés par le plan d'action et enfin les milieux universitaires et scientifiques.

32 Action commune 98/245/JAI du Conseil, du 19 mars 1998, établissant un programme d'échanges, de formation et de coopération destiné aux personnes responsables de l'action contre la criminalité organisée (programme FALCONE). JOCE, L 99, 31.03.1998.

Ce programme a connu un certain succès et a été poursuivi dans le programme-cadre du 22 juillet 2002 concernant la coopération policière et judiciaire en matière pénale (AGIS)³³, puis dans le programme spécifique « Prévenir et combattre la criminalité » établissant pour la période 2007-2013 des financements par voie de subventions ou de marchés publics de projet dans le domaine de la lutte contre la criminalité organisée.

Ces derniers programmes englobent et reprennent en réalité tous les anciens programmes spécifiques comme par exemple le programme Hippocrate³⁴ du 28 juin 2001³⁵ qui a pour objet l'encouragement, l'échange de formation et de coopération dans le domaine de la prévention de la criminalité. Sa préoccupation première n'est pas ici la lutte contre la criminalité mais sa prévention. Etabli sur deux ans, il visait à encourager la coopération entre tous les organismes publics ou privés des Etats membres participant à la prévention de la criminalité. Pour cela il proposait de cofinancer des projets associant au moins deux Etats membres (ou Etats candidats), ou des projets spécifiques ayant pour objet la prévention de la criminalité. Les types d'action visés par le programme regroupent : la formation, les échanges et les études, les études et la recherche, les rencontres et les séminaires, la diffusion des résultats obtenus dans le cadre du programme.

Ces programmes spécifiques, notamment ceux qui ont pour objectif la connaissance mutuelle des acteurs de la justice, apparaissent fondamentaux dans la construction d'un arsenal efficace, cohérent et collectif de lutte contre la criminalité organisée. Comme le faisait remarquer Fabio Licata (juge au sein du pool anti mafia de Palerme)³⁶, ce n'est que par le contact direct entre magistrats que la coopération pénale entre Etats membres peut être véritablement efficace. En pratique, le fait de connaître le professionnel étranger accélère les procédures de coopération et permet ainsi un gain de temps primordial dans la lutte contre la criminalité organisée. Cette connaissance personnelle réciproque doit être faite en amont, au moment de la formation, et en marge, lors d'échanges culturels et professionnels. C'est ce qu'ont mis en place ces programmes spécifiques.

33 JOCE n° L 203 du 1er août 2002

34 Ce nom a été choisi par la Commission en référence au fondateur de la médecine dont la devise était « mieux vaut prévenir que guérir ».

35 2001/515/JAI. JOCE, L 186 du 7 juillet 2001 pp 11-13

36 Entretien précité

Section 2

Les actions communes

Ces actes, avant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, constituaient des actions coordonnées des Etats membres menées au nom ou dans le cadre de l'Union, lorsque les objectifs de celle-ci pouvaient être mieux servis par une action commune que par les Etats membres agissant isolément, et ce en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée. Elles ont été supprimées par le traité d'Amsterdam et remplacées par des "décisions" et "décisions-cadres" que nous étudierons ultérieurement³⁷.

Elles ont été fortement utilisées dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée.

Comme tout acte du troisième pilier relatif à la coopération pénale, il était nécessaire que l'unanimité soit atteinte pour que cet acte soit adopté.

Concernant leur portée juridique, celle-ci n'était pas spécifiée, et c'est le Comité des représentants permanents (COREPER) qui est venu clarifier la situation. Ainsi, par un avis du 22 octobre 1993, le service juridique du Conseil a conclu au caractère obligatoire des actions communes³⁸. Cependant, des degrés d'obligation existent entre elles. Seules quelques-unes, de par leur rédaction, pourront imposer une obligation de résultat. L'action commune, à la différence de la directive, n'impose une modification de la législation nationale que si l'Etat ne peut y parvenir par d'autres moyens. Ainsi, cet acte se situe définitivement en deçà de la directive puisque la contrainte sur le droit interne n'existe qu'en dernier recours.

Dans le domaine de la criminalité organisée, on trouve une vingtaine d'actions communes : elles concernent notamment les programmes de financement (Falcone...), que nous avons vus précédemment, mais aussi la mise en place d'un cadre d'échange de magistrats de liaison

³⁷ Voir section 4 du présent chapitre.

³⁸ Sophie Garcia-Jourdan, « L'émergence d'un espace pénal européen de liberté, de sécurité et de justice », Bruylant 2005. Pp 56-57

visant à l'amélioration de la coopération judiciaire entre les Etats membres³⁹, ainsi que la création d'un Réseau judiciaire européen⁴⁰.

Cependant, certaines méritent plus que d'autres une attention particulière de par leur importance dans la construction d'un arsenal global de lutte contre la criminalité organisée. C'est notamment le cas de l'action commune de 1998 qui pose une définition commune de la criminalité organisée au niveau de l'UE⁴¹. Ce texte est un des premiers, dans ce domaine, à établir un début d'harmonisation, et ici, celle de l'appartenance à une organisation criminelle. Comme nous l'avons vu dans l'introduction, le texte pose une définition synthétique de l'organisation criminelle à l'article 1⁴² qui sera par ailleurs reprise et complétée dans la proposition de décision cadre relative à la lutte contre la criminalité organisée adoptée par la Commission le 19 janvier 2005.⁴³

L'action commune de 1998 reste une référence pour tous les acteurs de la lutte contre la criminalité juridique dans le sens où elle représente la première tentative d'application concrète de l'exigence, mise en évidence dans le programme d'action de 1997, d'harmoniser les incriminations à travers l'identification des éléments constitutifs de l'association criminelle.

L'action commune, dans ses considérants, enrichit le catalogue des formes de manifestation de la criminalité transnationale organisée en insérant en plus du trafic de stupéfiants, du trafic d'êtres humains, du terrorisme, et du blanchiment de l'argent (déjà présents dans le programme de 1997); le trafic d'œuvres d'art, la criminalité économique grave, l'extorsion,

39 JOCE L 105 du 27 avril 1996. Pour une analyse matérielle de cet instrument, voir dans cette Partie, Chapitre 3, Section 1, I.

40 JOCE L 191 du 7 juillet 1998. Pour une analyse matérielle de cet instrument, voir dans cette Partie, Chapitre 3, Section 1, II.

41 Action Commune du 21 décembre 1998 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à l'incrimination de la participation à une organisation criminelle dans les Etats membres de l'Union européenne (98/733/JAI). JOCE L 351/1, 29 décembre 1998.

42 L'organisation criminelle désigne toute « association structurée, de plus de deux personnes, établie dans le temps, et agissant de façon concertée en vue de commettre des infractions punissables d'une peine privative de liberté d'un maximum d'au moins quatre ans ou d'une peine plus grave. Ces infractions doivent constituer une fin en soi ou un moyen pour obtenir des avantages patrimoniaux, et, le cas échéant, influencer indûment le fonctionnement d'autorités publiques ».

43 COM (2006) 6 final. 2005/003 (CNS). Nous l'étudierons dans la section 4 du présent chapitre.

ainsi que d'autres actes de violence dirigés contre la vie, l'intégrité corporelle, la liberté d'une personne ou créant un danger collectif pour des personnes.

De plus, l'action commune dispose que chaque Etat membre devra prévoir la répression des organisations criminelles « *quel que soit le territoire des Etats membres où l'organisation est basée ou exerce ses activités criminelles* »⁴⁴.

Enfin, le dernier point important de ce texte commune réside dans son article 3 qui prévoit que parmi les sujets passifs des incriminations de criminalité organisée, les Etats doivent prévoir également les personnes morales auxquelles devront être appliquées des sanctions pénales de nature économique ou patrimoniale. Cette prévision répond à l'exigence de pénalisation de ces organisations criminelles qui s'infiltrèrent dans l'économie légale au travers de sociétés ou de structures ayant la personnalité juridique, ou qui utilisent celles-ci afin de masquer leurs activités criminelles.

Cette action commune de 1998 constitue la première « standardisation »⁴⁵ au niveau européen de notions pénales qui est le préalable fondamental de toute harmonisation.

La lutte contre la criminalité organisée se situant en plein cœur de la coopération intergouvernementale (du moins avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne), c'est la convention qui a été l'instrument préféré pour mettre en œuvre cet objectif.

Section 3

Les Conventions

Les Conventions en matière de lutte contre la criminalité organisée sont nombreuses et diversifiées. En effet, elles existent comme instrument du troisième pilier, mais également dans le cadre du Conseil de l'Europe, et dans le cadre international de l'ONU.

Concernant ce dernier cas, il est par exemple essentiel de se pencher sur l'étude de la Convention de Palerme de 2000 pour comprendre l'étendue des enjeux de la lutte contre la criminalité au niveau européen mais aussi mondial. (II). Cependant, afin d'avoir un aperçu de

44 Article 4 de l'Action commune

45 Annamaria Peccioli, « Union Europea e criminalità transnazionale, nuovi sviluppi ». Itinerari di diritto penale. G. Giappichelli editore . Torino. 2005.

la réalité de l'arsenal normatif de l'Union européenne, il faut revenir si ce n'est sur l'ensemble, du moins sur les principales Conventions européennes adoptées en la matière (I).

I. La convention : un instrument de prédilection

Dans le cadre du troisième pilier, ce sont les instruments de prédilection lorsqu'il s'agit d'établir un acte contraignant pour tous les Etats membres. C'est le traité de Maastricht qui inscrit dans le titre VI cet instrument comme étant le principal, et qui sera repris tout au long des modifications des traités. Le choix de cet instrument est logique puisque le titre VI privilégie la méthode intergouvernementale.

Dans le cadre de l'UE, les conventions en matière de criminalité organisée sont importantes puisque seuls ces actes ont une véritable capacité contraignante à l'égard des Etats membres bien que le parcours pour y parvenir est quelques peu long et souvent chaotique. C'est pourquoi, lors du traité d'Amsterdam, a-t-il été décidé que « *sauf dispositions contraires y figurant, les conventions, une fois adoptées par la moitié au moins des Etats membres, entrent en vigueur dans les Etats membres qui les ont adoptées* »⁴⁶. Si la procédure liée à l'adoption de la convention est allégée, ce progrès est resté insuffisant et n'a pas eu l'impact souhaité sur leur entrée en vigueur⁴⁷.

Les Conventions adoptées sur la base du titre VI dans le domaine de la lutte contre la criminalité organisée sont nombreuses. Les plus remarquables sont notamment la Convention Europol signée le 26 juillet 1995 créant ainsi l'Office européen de police⁴⁸ ; la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, signée le même jour ; la Convention relative à l'extradition entre les Etats membres de l'Union européenne⁴⁹ ; et la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale⁵⁰. Toutes ces conventions

46 Article 34-2-d TUE (ancien)

47 Annamaria Peccioli, « Unione Europea e criminalità transnazionale, nuovi sviluppi ». Itinerari di diritto penale. G. Giappichelli editore . Torino. 2005.

48 JOCE n° C 316 du 27 novembre 1995

49 JOCE n° C 313 du 23 octobre 1996

50 JOCE n° C 197 du 12 juillet 2000

constituent le point de départ pour le développement de la lutte commune contre la criminalité organisée au sein de l'Union européenne.

Mais cet instrument qu'est la Convention n'est pas propre au droit de l'UE. Et l'action pour lutter contre la criminalité organisée, heureusement, n'est pas le monopole de celle-ci. Ainsi, bien avant que l'UE prenne conscience de la nécessité de s'emparer de ce problème, le Conseil de l'Europe avait déjà adopté un certain nombre de conventions visant à donner les moyens de limiter ou de combattre la criminalité organisée. C'est notamment l'objet de la première Convention européenne d'extradition de décembre 1957 ; la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959⁵¹ ; la Convention sur le blanchiment, le dépistage, la saisie et la confiscation des produits du crime de novembre 1990 et la Convention sur le cybercrime de novembre 2001.

Enfin, il faut souligner le rôle important de l'Organisation des Nations Unies (ONU) en la matière qui, par le biais de Conventions internationales auxquelles l'Union européenne a également adhéré, est venue enrichir l'arsenal normatif de cette dernière. On peut noter, par exemple, la Convention des Nations Unies contre le trafic de stupéfiants de 1988, le plan mondial d'action contre la criminalité transnationale organisée mis en place à Naples le 23 novembre 1994, mais surtout, la Convention des Nations Unies contre la criminalité organisée signée à Palerme le 15 décembre 2000⁵² qu'il faut souligner et étudier plus en profondeur.

II. L'exemple primordial de la Convention de Palerme

Cet accord représente un tournant historique dans la lutte contre la criminalité organisée puisqu'il s'agit du premier instrument juridiquement contraignant des Nations Unies dans ce domaine. Il faut noter, bien sûr, que le lieu choisi pour sa conclusion, la Sicile, était hautement symbolique.

51 STCE n°030

52 Résolution A/Res/55/25 du 15 novembre 2000

L'objectif de cette Convention était de fournir une définition universelle du crime organisé ainsi qu'un dispositif répressif général complété par trois protocoles visant les trafics spécifiques de femmes et d'enfants, de migrants clandestins et d'armes à feu.

La Convention met en avant l'importance de la coopération afin de prévenir et de combattre plus efficacement la criminalité transnationale organisée puis s'emploie à donner certaines définitions précises, notamment celle de « groupe criminel organisé »⁵³, celle « d'infraction grave »⁵⁴ ou bien encore « produit du crime »⁵⁵...

La Convention encourage grandement les Etats à incriminer pénalement (définition de l'infraction et sanction) certains actes commis intentionnellement notamment : la participation à un groupe criminel organisé (article 5) ; le blanchiment du produit du crime (article 6) ; la corruption (article 8) ; l'entrave au bon fonctionnement de la justice (article 23).

A cet égard, il est souligné que des mesures de saisies et de confiscation des produits du crime doivent être prises (article 12).

Concernant le volet coopération internationale, les articles 16 et 17 traitent respectivement de l'extradition et de l'entraide judiciaire, le but affiché étant celui de la simplification des procédures. En outre, d'autres techniques sont promues telles que la mise en place d'enquêtes conjointes.

La Convention était également ouverte à « *la signature des organisations régionales d'intégration économique* ». Ainsi, la Communauté européenne a pu y adhérer dès le 12 décembre 2000, conformément à la décision 2001/87/CE du Conseil. Cependant, ce n'est qu'en 2004⁵⁶ qu'elle a pu effectivement entrer dans l'arsenal juridique de l'Union européenne. Cette adhésion était quelque peu complexe puisqu'il convenait d'approuver la Convention « *pour permettre à la Communauté d'en devenir partie dans les limites de sa compétence* ». Ainsi lors des négociations de la Convention, la difficulté majeure a porté sur le partage de

53 Cette expression désigne « un groupe structuré de trois personnes ou plus existant depuis un certain temps et agissant de concert dans le but de commettre une ou plusieurs infractions graves (...) pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel ».

54 L'expression désigne « un acte constituant une infraction passible d'une peine privative de liberté dont le maximum ne doit pas être inférieur à quatre ans ou d'une peine plus lourde ».

55 L'expression désigne « tout bien provenant directement ou indirectement de la commission d'une infraction ou obtenu directement ou indirectement en la commettant ».

56 Par une décision du Conseil 2004/579/CE. JOCE L 261 du 6 aout 2004.

compétences entre l'UE et les Etats membres. Par exemple, le texte initial de la Convention reconnaissait une compétence générale de la Communauté en matière de lutte contre le blanchiment. Les négociations au sein du Conseil ont finalement abouti à limiter cette compétence aux seules matières traitées par les directives relatives au blanchiment de capitaux et de marchés publics⁵⁷. De plus, les mesures liées à la coopération policière et judiciaire, qui relèvent du troisième pilier, n'étaient pas considérées comme étant de la compétence générale de la Communauté. Cependant, sur ce dernier point, les Etats membres se sont mis d'accord pour que la Convention contienne les dispositions que nous avons vues, relatives notamment à l'obligation de criminaliser des activités déterminées, à la prévention, aux enquêtes et aux poursuites pénales.

Désormais, la Convention fait bel et bien partie de l'arsenal juridique de lutte contre la criminalité transnationale organisée de l'Union européenne. Elle ne vient en rien concurrencer les avancées purement européennes en la matière, mais contribue plutôt à les compléter voire à les inspirer, comme le montre par exemple la proposition de décision cadre relative à la lutte contre la criminalité organisée adoptée par la Commission le 19 janvier 2005⁵⁸.

Pour conclure sur la question des Conventions internationales, l'UE doit absolument devenir un acteur de la lutte contre la criminalité organisée et ne doit pas se contenter d'un rôle d'impulsion. Pour cela, il est nécessaire que l'UE assure rigoureusement la mise en œuvre de ces textes afin d'entraver la stratégie des réseaux mafieux internationaux. Cependant, c'est justement sur ce point et sur la question du contrôle de la mise en œuvre que les difficultés apparaissent.

Les instruments les plus aboutis dans le panel proposé par le titre VI du TUE (ancien) sont la décision et la décision-cadre.

Section 4

Les décisions et décisions-cadres

⁵⁷ Voir notamment la Directive 2005/60/CE. JO L 309 du 25 novembre 2005

⁵⁸ COM (2006) 6 final. 2005/003 (CNS)

Ces deux typologies d'actes ont été introduites par le traité d'Amsterdam afin de renforcer le troisième pilier, et de le rendre un peu plus proche d'une politique intégrée. Ces deux actes rejoignent en effet certains aspects des actes que l'on trouve dans le volet communautaire : ils possèdent un effet obligatoire, doivent être transposés dans l'ordre interne, mais contrairement aux directives, elles sont expressément privées d'effet direct.

Concernant les décisions-cadres, selon une doctrine établie⁵⁹, elles apparaissent comme le pendant de la directive puisqu'elles lient les Etats membres « *quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Elles ne peuvent entraîner d'effet direct* ». ⁶⁰ Elles ont pour finalité « *le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres* ».

Cependant, la technique de la décision-cadre est imparfaite puisqu'elle permet aux Etats membres de transposer, plus ou moins strictement, le contenu de l'acte sans que la Commission puisse exercer de contrôle. Ainsi, la décision-cadre est parfois considérée comme une sorte de « *réservoir de souveraineté* »⁶¹. Elle constitue cependant un compromis et une étape vers un stade ultérieur de l'intégration, que l'on peut voir concrétiser dans le Traité de Lisbonne qui supprime le troisième pilier, et par là ce type d'actes hybrides.

La décision, elle, est arrêtée par le Conseil « *à toute autre fin conformément aux objectifs du présent titre* » sauf celle concernant le rapprochement des législations.

Dans le domaine de la criminalité organisée, les décisions et décisions-cadres ont été nombreuses et il serait vain de toutes les énumérer ici.

Cependant, il est souhaitable d'étudier une proposition de décision-cadre particulièrement importante sur le plan de la lutte contre la criminalité organisée, mais également intéressante sur le plan juridique car elle s'inspire et reprend à la fois une action commune et une convention internationale, actes primordiaux dans ce domaine. Il s'agit de la proposition de décision-cadre relative à la lutte contre la criminalité organisée adoptée par la Commission le

⁵⁹ Claude Blumann, Louis Dubouis. « Droit institutionnel de l'Union européenne ». Manuel 3ème édition 2007, pp 439 et suiv.

⁶⁰ Article 34 – 2 b) TUE (ancien)

⁶¹ Sophie Bot, «Le mandat d'arrêt européen », Larcier 2009. Pp 145

19 janvier 2005.⁶² Elle reprend pour l'essentiel la définition de l' « organisation criminelle » de l'Action commune mais emprunte également un élément de la Convention de Palerme de 2000. En effet, la proposition précise que « *l'objectif de l'organisation est de tirer un avantage financier ou un autre avantage matériel* » ; elle confirme ici que le concept de criminalité organisée doit être mis en constante relation avec la notion de *profit*.

L'idée selon laquelle l'incrimination de la participation à un groupe criminel organisé suppose une « infraction grave » est maintenue puisque, tout comme dans l'Action commune, le critère retenu est celui de l'infraction punissable d'une peine de privation de liberté dont le maximum ne doit pas être inférieur à 4 ans, ou d'une peine plus lourde.

En outre, la proposition tente d'effectuer une véritable harmonisation de la définition. Contrairement à l'Action commune qui laissait aux Etats une option dans les incriminations⁶³, cette proposition incrimine le comportement : « *de toute personne qui, d'une manière intentionnelle, participe activement aux activités criminelles de l'organisation, ou aux autres activités de l'organisation, y compris en fournissant des informations ou des moyens matériels, en recrutant de nouveaux participants ; ainsi que par toute forme de financement de ses activités, en ayant connaissance que cette participation contribuera à la réalisation des activités criminelles de cette organisation* ». De plus, de manière spécifique certaines formes de participation qui n'avaient pas été expressément prévues par l'Action commune font désormais l'objet d'une incrimination « européenne » comme par exemple le fait de diriger une organisation criminelle.

En matière de sanction, la proposition opère une véritable avancée. Si l'Action commune ne prévoyait la mise en place de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives⁶⁴, la proposition de décision cadre va plus loin en opérant un rapprochement des législations pénales. Elle fixe des seuils minimaux de peines d'emprisonnement encourues en fonction des différents degrés de participation à l'organisation criminelle.

Des sortes de circonstance aggravantes sont posées lorsqu'il s'agit d'une association de type « mafieux » et inversement, des circonstances atténuantes sont prises en compte si l'auteur renonce à ses activités criminelles et fournit certaines informations utiles aux autorités administratives ou judiciaires.

62 COM (2006) 6 final. 2005/003 (CNS)

63 Voir article 2 § 1 de l'Action commune 98/733/JAI du 21 décembre 1998.

64 Article 2. Action commune 98/733/JAI du 21 décembre 1998.

Enfin, tant dans l'Action commune que dans la proposition de décision cadre, un principe de responsabilité des personnes morales est posé. Mais les textes ne vont pas, du fait d'un manque de consensus entre les Etats membres sur la question, jusqu'à imposer un principe de responsabilité pénale. Ainsi, la responsabilité pourra être soit pénale, soit civile, soit administrative⁶⁵.

Les impulsions et les actions positives de l'Union européenne ne sont pas suffisantes pour assurer pleinement une lutte efficace contre la criminalité organisée transnationale. En effet, la lutte se faisant essentiellement au niveau interne, le principe fondamental pour assurer une lutte cohérente est l'application du principe de reconnaissance mutuelle.

Chapitre 2

Le principe de reconnaissance mutuelle et ses conséquences pour une lutte cohérente contre la criminalité organisée

Le Conseil européen de Tampere d'octobre 1999 énonçait que « *le principe de la reconnaissance mutuelle...devait devenir la pierre angulaire de la coopération en matière pénale au sein de l'Union* ». Il est en effet un facteur essentiel de sécurité et de cohésion européenne qui doit dépasser le niveau communautaire, où il est déjà considéré comme un principe cardinal, pour s'étendre aux autres domaines de l'Union européenne, notamment celui de l'espace pénal européen, et à fortiori à celui de la criminalité transnationale organisée.

L'objectif de la construction d'un espace pénal européen où pourrait être combattue efficacement la criminalité, en l'état actuel des traités (même avec le traité de Lisbonne), est le principe de reconnaissance mutuelle des activités judiciaires⁶⁶.

⁶⁵ Daniel Fontanaud, «Criminalité organisée», International Review of penal law / Revue internationale de droit pénal, 2006/1-2 (Vol. 77). Erès

⁶⁶ D'après l'entretien que j'ai réalisé à Rome le 20 avril 2010 avec le magistrat palermitain Fabio Licata, juge au sein du pool anti-mafia de Palerme.

Ainsi, faut-il voir dans un premier temps, l'importance du principe en la matière (Section 1), puis, les réalités du principe (Section 2), et enfin, l'unique véritable réalisation pleine et entière du principe, c'est-à-dire le mandat d'arrêt européen (Section 3).

Section 1

L'indispensable principe de reconnaissance mutuelle et ses implications pour une lutte efficace contre la criminalité organisée

Le principe de reconnaissance mutuelle devait nécessairement finir par être transposé à l'Espace de liberté, de sécurité et de justice si l'on voulait espérer mettre véritablement en place celui-ci, à travers notamment une coopération pénale efficace.

Jusqu'au Programme de Tampere de 1999 et celui de la Haye en 2004, différents traités bilatéraux ou multilatéraux avaient établi le principe d'entraide judiciaire. Cependant, il n'y avait aucune automaticité. Cela signifiait seulement que les Etats pouvaient adresser à l'Etat requis une demande pour la poursuite judiciaire d'une personne ou pour l'exécution d'une décision judiciaire, en l'accompagnant de preuves suffisantes. Les tribunaux de l'Etat requis statuaient alors de façon autonome sur le fait d'exécuter la demande d'entraide. Enfin, l'entraide pénale ne pouvait être mise en œuvre que si le principe de double incrimination - reconnaissance de l'infraction par le droit pénal de l'Etat requérant et de l'Etat requis – était applicable.

Désormais le principe de reconnaissance mutuelle offre de grandes possibilités pour les Etats pour développer une coopération solide afin de lutter efficacement contre la criminalité, notamment la criminalité transnationale organisée.

Rappelons que le principe de reconnaissance mutuelle a d'abord été découvert pour la mise en place du marché unique par la jurisprudence Cassis de Dijon de 1979⁶⁷.

Dans le cadre de la criminalité organisée, ce principe est primordial pour une lutte efficace en particulier puisqu'il n'existe pas encore de pleine compétence de l'UE en la matière. En effet, vue la réticence des Etats à abandonner leur souveraineté en matière pénale, et vue de

67 CJCE 20 février 1979, Rewe-Zentral AG c/ Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, aff. 120/78, Rec. p 649

toute façon les disparités de fait existantes entre les Etats, il est encore impossible de procéder à harmonisation en la matière. Ainsi, le principe permet de respecter la diversité des Etats membres (diversité dans les caractéristiques de la criminalité organisée, diversité dans les méthodes de lutte contre celle-ci...), tout en assurant une certaine intégration judiciaire pour le moins nécessaire dans la lutte contre un phénomène transfrontière⁶⁸.

La consécration du principe dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice s'est faite progressivement, à commencer par l'impulsion qui lui a été donnée lors du Conseil de Cardiff des 15 et 16 juin 1998 qui a donné lieu à l'adoption d'un plan d'action où était recommandé de « *mettre en route un processus visant à faciliter la reconnaissance mutuelle des décisions et l'exécution des jugements en matière pénale* »⁶⁹. En effet, il est depuis le début reconnu que le renforcement de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires facilite non seulement la coopération entre Etats membres, mais possède également des avantages en terme de perspectives d'évolution. C'est ce que la Commission a rappelé dans sa Communication sur la reconnaissance mutuelle des décisions finales en matière pénale⁷⁰, lorsqu'elle énonce que le principe offre notamment la possibilité de créer un répertoire pénal européen, une application du principe *non bis in idem*⁷¹ ainsi qu'une prise en compte de la question de la double incrimination.

L'importance du principe en matière de droit pénal européen et, à fortiori, dans le domaine de la criminalité organisée réside notamment dans ses implications⁷².

En effet, deux corollaires du principe constituent des éléments primordiaux pour assurer une lutte efficace et cohérente contre la criminalité organisée.

68 Sophie Bot, «Le mandat d'arrêt européen », Larcier 2009. Pp 67-127

69 Plan d'action du Conseil et de la Commission, dit Plan d'action de Vienne, concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du Traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. JOCE C 19 du 23 janvier 1999. Ce plan d'action a été définitivement adopté lors du Conseil européen de Vienne des 11 et 12 décembre 1999, c'est pourquoi il porte son nom

70 COM (2000) 495 du 26 juillet 2000

71 Principe de procédure pénale selon lequel « nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement à raison des mêmes faits ». Il constitue un principe cardinal de l'Etat de droit. Au niveau de l'Union européenne, ce principe est consacré par l'article 54 de la Convention d'application de l'accord de Schengen, signée le 19 juin 1990, et intégrée au droit de l'UE par le protocole au traité d'Amsterdam relatif à l'acquis de Schengen. Cependant, du fait de la possibilité donnée aux Etats membres de faire des déclarations afin de ne pas être liés par le principe dans certains, il n'existe pas d'uniformité d'interprétation et d'application pratique du principe au niveau européen.

72 Sophie Bot, « Le mandat d'arrêt européen », précité.

Il s'agit d'abord d'une implication en amont, qui est le principe de confiance mutuelle, et d'une implication en aval, c'est-à-dire le rapprochement des législations, bien que ce dernier aspect fasse l'objet de nombreuses difficultés.

I. Le principe de confiance mutuelle

Concernant le principe de confiance mutuelle, il représente le fondement de la reconnaissance mutuelle. En effet, sans la confiance dans la qualité du système judiciaire de l'Etat membre avec lequel un juge doit coopérer, les décisions judiciaires ne pourront pas être reconnues, et donc exécutées, sur le territoire d'un autre Etat membre. Comme le soulignait le juge anti-mafia Fabio Licata lors notre entretien du 20 avril 2010, un juge ne peut avoir confiance dans un autre système judiciaire, que si ce dernier repose sur le même cadre de garanties fondamentales. Pour lui, « *La condition d'efficacité de la lutte transnationale anticriminelle est l'existence d'un socle commun constitué par les principes de libertés, de démocraties et de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ».

La CJCE a consacré la notion de confiance mutuelle dans une jurisprudence relative au principe de *non bis in idem*⁷³. Elle explique que ce principe « *implique nécessairement qu'il existe une confiance mutuelle des Etats membres dans leur système respectif de justice pénale* ».

Cependant, « *la confiance mutuelle ne se décrète pas* »⁷⁴, elle doit être impulsée puis murie, notamment grâce à une meilleure connaissance des systèmes judiciaires des autres Etats membres (donc par le droit comparé), par le développement de formations communes qui obligent à échanger des points de vue différents sur un même fait. Par exemple concernant la criminalité organisée, les préoccupations centrales peuvent varier d'un Etat à un autre : en France cela peut être le terrorisme ; en Italie, le trafic de stupéfiants... L'essentiel est que les juges aient une connaissance de ces conceptions, et un socle commun de principes sur lequel s'appuyer pour avoir confiance dans la décision rendue par un autre Etat membre et la fasse exécuter sur son territoire.

73 CJCE 11 février 2003, Huseyin Gozutok et Klaus Brugge, aff C 187/01 et C 385/01

74 Sophie Bot, « Le mandat d'arrêt européen », précité.

II. Le rapprochement des législations

Le rapprochement des législations est immanquablement lié au principe de reconnaissance mutuelle et à celui de confiance mutuelle par le fait qu'il est tout simplement beaucoup plus facile de reconnaître, par exemple, une incrimination déjà en vigueur dans notre ordre juridique, plutôt qu'un instrument législatif inconnu. C'est ici que vient s'introduire la question de la double incrimination que nous verrons lors de l'étude du mandat d'arrêt européen, réalisation pleine et entière du principe de reconnaissance mutuelle⁷⁵.

Le rapprochement des législations des Etats membres est prévu aux alinéas c) à e) de l'article 31 al 1 du TUE (ancien)⁷⁶. Il s'agit ainsi pour l'Union européenne d'assurer la compatibilité des règles de droit interne des Etats membres, de prévenir les conflits de compétence entre ces Etats, et d'adopter des règles minimales relatives aux incriminations et aux sanctions.

La dernière prévision est importante dans le cadre de notre étude puisque son champ d'application est limité aux domaines de la criminalité organisée, au terrorisme et au trafic de drogue. Preuve encore une fois que la criminalité organisée est au centre des préoccupations de l'Europe pénale.

Le rapprochement des législations est une tâche ambitieuse et ardue en matière pénale car elle touche un point extrêmement sensible de la souveraineté des Etats, et doit, de plus, faire face à une très grande hétérogénéité des systèmes juridiques. Sur ce point, il faut en effet noter que les différences entre les Etats membres ne touchent pas seulement les incriminations et les sanctions, mais concernent également les procédures. Dans ces conditions, les textes qui doivent prévoir des incriminations ou des sanctions harmonisées sont nécessairement le fruit d'un long compromis qui freine lourdement l'efficacité des mesures. Il faut espérer que

75 Voir Section 3 du présent chapitre

76 « L'action en commun dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale vise, entre autres à : (...) c) assurer, dans la mesure nécessaire à l'amélioration de cette coopération, la compatibilité des règles applicables dans les États membres; d) prévenir les conflits de compétences entre États membres; e) adopter progressivement des mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue ».

l'adoption de la procédure ordinaire dans le traité de Lisbonne concernant ce point facilitera et accélérera ce processus qui requière des progrès rapides soulignés par les professionnels de la lutte contre la criminalité organisée⁷⁷.

Cependant, le rapprochement des législations ne doit pas être confondu avec l'harmonisation totale. Il faut plutôt voir le rapprochement comme une conséquence du principe de reconnaissance mutuelle qui doit permettre de surmonter les difficultés liées à la différence des systèmes judiciaires dans le domaine pénal, tout en préservant cette diversité qui correspond à des réalités dont il n'est pas possible de faire abstraction.

La question du rapprochement des législations est délicate dans le domaine pénal car elle touche au plus profond la souveraineté des Etats. Pour certains professionnels de la justice, elle apparaît pourtant indispensable si l'Europe veut véritablement lutter contre le crime organisé. C'est notamment ce qui transparaissait dans les propos de Roberto Scarpinato, juge anti-mafia à Palerme lorsqu'il explique que « *tant que l'Europe ne sera pas un organisme fédéral comparable aux Etats-Unis, nous n'avancerons pas. [...] Il nous faut des lois européennes uniformes, des administrations européennes efficaces et des forces d'intervention, une police européenne...* »⁷⁸

Comme il le soulignait, « *des solutions existent* », il ne reste plus qu'à les mettre en œuvre, et c'est sans doute ici que le bat blesse.

Le principe de reconnaissance mutuelle, dans ce cas, doit être considéré à la fois comme un palliatif en attendant une plus forte intégration, mais aussi comme un préalable nécessaire.

Ainsi, convient-il de développer les conséquences de ce principe mis en place au niveau de l'UE comme instrument de lutte contre la criminalité organisée.

Section 2

Les réalités du principe de reconnaissance mutuelle des décisions pénales

⁷⁷ De Rome à Lisbonne. Commentaire article par article des traités UE et CE. 2^{ème} édition sous la direction de Isabelle Pingel, Helbing Lichtenhan, Dalloz, Bruylant. 2010. p 127-211 (coopération policière et judiciaire pénale. J.M Delarue).

⁷⁸ Courrier International n° 1015 du 15 au 21 avril 2010. « Une Mafia si propre ». p 38.

Le Conseil de Tampere de 1999 poursuivait dans ses conclusions : « *Le principe de la reconnaissance mutuelle devrait s'appliquer tant aux jugements qu'aux autres décisions émanant des autorités judiciaires, ainsi qu'aux décisions précédant la phase de jugement, en particulier à celles qui permettraient aux autorités compétentes d'agir rapidement pour obtenir des éléments de preuve et saisir les avoirs faciles à transférer...* ».

C'est ainsi qu'un programme de mesures destiné à mettre en place le principe de reconnaissance mutuelle des décisions pénales a été adopté en 2001⁷⁹. Il envisage de manière générale les différents domaines dans lesquels les Etats membres devraient porter leurs efforts pour parvenir le plus rapidement possible à une reconnaissance mutuelle des décisions pénales dans l'Union européenne. Ce programme n'est pas la réalisation définitive du principe, mais il propose une démarche progressive et pragmatique de mise en place du principe dans différents domaines. Ces domaines couverts par le programme sont notamment les décisions relatives à la préservation des preuves, au gel des avoirs, aux arrestations, aux peines d'emprisonnement, aux peines d'amendes, aux mesures de surveillance...

Suite à ce programme, des initiatives fondées sur le principe de reconnaissance mutuelle ont été prises.

La plus aboutie est certainement le mandat d'arrêt européen⁸⁰, cependant, il ne doit pas masquer les autres réalisations ou projets de réalisation du principe.

On peut noter deux domaines particulièrement importants en matière de lutte contre la criminalité organisée où des réalisations du principe ont vu le jour.

Il s'agit d'abord de la question de la confiscation et du gel des biens ou des éléments de preuve. Ici, deux initiatives doivent être soulignées.

La décision-cadre relative à l'exécution dans l'UE des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuves du 22 juillet 2003⁸¹ a pour objet de fixer les règles selon lesquelles un Etat membre reconnaît et exécute sur son territoire une décision de gel émise par une autorité judiciaire d'un autre Etat membre dans le cadre d'une procédure pénale. Cette mesure conservatoire est destinée à réduire le risque de dissimulation des biens ou de destruction des éléments de preuve⁸². La décision-cadre précise ici que la double incrimination ne s'applique pas pour

⁷⁹ JOCE C 012 du 15 janvier 2001

⁸⁰ Voir section 3 du présent chapitre

⁸¹ JOCE L 196 du 2 août 2003

⁸² Sophie Garcia-Jourdan, « L'émergence d'un espace pénal européen de liberté, de sécurité et de justice », Bruylant 2005. Pp 628-633

trente-deux infractions (notamment, la participation à une organisation criminelle, traite des êtres humains, trafic de stupéfiants, trafic d'armes, corruption, fraude, y compris la fraude portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés européennes, blanchiment du produit du crime, cybercriminalité, crimes contre l'environnement...). Pour les autres infractions, le contrôle peut perdurer.

Toute décision de gel, accompagnée d'un certificat signé par l'autorité judiciaire de l'Etat d'émission ayant ordonné la mesure, est transmise directement à l'autorité judiciaire compétente pour son exécution. De plus, les autorités judiciaires de l'Etat d'exécution reconnaissent toute décision de gel sans qu'aucune autre formalité ne soit requise. Elles doivent prendre sans délais les mesures nécessaires à son exécution immédiate, à moins que cette autorité ne décide de se prévaloir d'un des motifs de non-reconnaissance ou de non-exécution prévus par la décision-cadre. Mais ceux-ci sont rigoureusement limités et encadrés⁸³.

Par ailleurs, toute personne concernée par une mesure de gel peut exercer un recours devant un tribunal de l'Etat d'émission ou de l'Etat d'exécution afin de protéger son intérêt légitime.

En résumé, la décision cadre établit un mécanisme de transmission directe entre autorités judiciaires de la décision de gel, en limitant les refus d'exécution. Elle représente une bonne application du principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires prises avant un jugement, et qui sont relativement nombreuses en matière de criminalité organisée du fait de la difficulté particulière de la gestion des preuves, et du grand nombre de biens en jeu dans ces affaires.

En complément de cette norme, une décision-cadre a vu le jour en 2006 sous l'impulsion du Danemark concernant les décisions de confiscation⁸⁴. De la même façon, l'objet est d'imposer à tout Etat membre de reconnaître et d'exécuter sur son territoire toute décision de confiscation prise par une autorité judiciaire d'un autre Etat membre conformément au principe de reconnaissance mutuelle. A la différence du gel, la confiscation est une mesure « aboutissant à la privation permanente du bien »⁸⁵, prise dans le cadre d'une procédure pénale. Ici encore la double incrimination est abolie pour certaines infractions (qui sont les

⁸³ Article 7 et 8 de la décision-cadre. C'est notamment le cas lorsque le certificat n'est pas produit, s'il est incomplet ou ne correspond pas à la décision de gel ; si le droit du pays d'exécution prévoit une immunité ou un privilège ; si la demande de gel est contraire au principe de non bis in idem ; si l'exécution risque de nuire à une enquête pénale en cours...

⁸⁴ Décision cadre 2006/783/JAI, JOUE n° L 328 du 24 novembre 2006

⁸⁵ Article 2 d) de la proposition de décision cadre.

mêmes que celles du mandat européen), mais certains motifs de refus peuvent toujours être opposés par l'Etat d'exécution à l'Etat d'émission.

Un autre domaine où le principe de reconnaissance mutuelle a été réalisé est celui des délits financiers⁸⁶, particulièrement important dans le domaine de la criminalité organisée. L'objectif, ici, est de garantir que les sanctions pécuniaires infligées par un Etat membre soient exécutées dans l'ensemble de l'UE. Cette avancée est particulièrement importante au regard de la libre circulation. Il serait en effet contre productif que des sanctions pécuniaires ne puissent pas être exécutées parce que la personne qui a commis l'infraction réside dans un autre Etat membre.

Le fonctionnement de cette décision cadre est similaire à celui que nous venons d'étudier concernant le gel ou la confiscation. Ici, les autorités compétentes de l'Etat d'exécution reconnaissent la décision étrangère sans qu'aucune formalité ne soit requise ; elles doivent immédiatement prendre les mesures nécessaires pour son exécution, sauf si elles entendent se prévaloir d'un motif de refus, rigoureusement encadré⁸⁷.

Les décisions-cadres relatives à l'application du principe de reconnaissance mutuelle se sont largement développées ces dernières années et ont fini par constituer une base solide pour les acteurs de la justice, et particulièrement pour ceux luttant contre la criminalité. Plus qu'un arsenal matériel, ces initiatives sont des éléments de simplification et de gain de temps pour les professionnels. Or le temps est précieux dans la lutte contre la criminalité organisée qui a su s'adapter à toutes les avancées technologiques et sait tirer profit des lenteurs institutionnelles.

Pour palier cet écart, le principe de reconnaissance mutuelle s'est développé dans de nombreux domaines relatifs à la coopération judiciaire. Ainsi, en 2008, on peut noter l'adoption de décisions-cadres concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle en matière de sanctions pénales⁸⁸, en matière de preuves notamment avec l'importante mise en place du mandat européen d'obtention de preuves visant à recueillir des

⁸⁶ Décision-cadre du Conseil du 24 avril 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires. 2005/214/JAI

⁸⁷ Juliette Lelieur et Laurence Sinopoli , « La reconnaissance mutuelle à l'épreuve de la coopération judiciaire », cejec-wp, n° 2009/6.

⁸⁸ Décision-cadre 2008/909/JAI concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements en matière pénale prononçant des peines ou des mesures privatives de liberté aux fins de leur exécution dans l'Union européenne, J.O. L 327 du 5.12.2008.

objets, des documents et des données en vue de leur utilisation dans le cadre de procédures pénales⁸⁹.

Cependant, la plus importante réalisation du principe de reconnaissance mutuelle réside dans l'adoption d'un instrument qui peut être considéré, pour sa part, comme un véritable arsenal de lutte contre la criminalité organisée : il s'agit du mandat d'arrêt européen.

Section 3

Le mandat d'arrêt européen

C'est par la décision-cadre du 13 juin 2002 qu'a été institué le mandat d'arrêt européen⁹⁰ sur la base de l'article 34 TUE (ancien).

Au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, il est apparu que la procédure d'extradition était trop longue entre les Etats membres et qu'elle ne permettait pas de répondre rapidement aux menaces terroristes mais aussi à la criminalité organisée transnationale. C'est ainsi que la mise en place du mandat d'arrêt européen a été accélérée afin qu'il soit applicable à partir du 1^{er} janvier 2004.

Plus qu'un instrument de coopération judiciaire, il est en fait la plus complète réalisation du principe de reconnaissance mutuelle.

En effet, les débats furent houleux quant aux modalités, principalement sur la question de savoir s'il fallait opter pour une très large harmonisation des droits nationaux, ou pour le principe de reconnaissance mutuelle. C'est ce dernier choix qui l'emporta.

La définition du mandat d'arrêt est inscrite à l'article 1^{er} de la décision-cadre : « *Le mandat d'arrêt européen est une décision judiciaire émise par un Etat membre en vue de l'arrestation et de la remise par un autre Etat membre d'une personne recherchée pour l'exercice de*

⁸⁹ Décision-cadre 2008/978/JAI relative au mandat européen d'obtention de preuves visant à recueillir des objets, des documents et des données en vue de leur utilisation dans le cadre de procédures pénales, J.O. L 350 du 30.12.2008

⁹⁰ Décision-cadre 2002/584/JAI, JOCE L 190/1 du 18 juillet 2001

poursuites pénales ou pour l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté privative de liberté ».

On peut considérer qu'il instaure deux apports majeurs : d'une part la suppression de l'extradition avec comme conséquence le rejet des considérations politiques dans les remises de personnes. D'autre part, le rejet de la double incrimination pour une liste de trente-deux infractions considérées par la Cour comme faisant « *partie de celles dont la gravité de l'atteinte à l'ordre et à la sécurité publique justifie que le contrôle de la double incrimination ne soit pas exigé* ». ⁹¹

Des conditions viennent encadrer le mandat d'arrêt européen⁹² : la personne réclamée doit être pénalement responsable selon la législation de l'Etat d'exécution (article 3 § 3), elle ne doit pas risquer une atteinte à sa vie ou à sa santé (considérant 13, mais également article 3 de la Convention EDH) et cette personne ne peut être livrée pour une raison qui serait en réalité une discrimination (considérant 12)⁹³.

La possibilité est encore laissée à l'Etat d'exécution de ne pas livrer ses propres ressortissants, mais ce droit est relativement étroit et encadré : l'Etat a le choix de livrer ou de ne pas livrer, ce droit de refuser la remise de la personne ne vaut que pour le cas d'exécution d'une condamnation et l'Etat doit alors faire exécuter lui-même la condamnation prononcée par l'autre Etat (considérant 10, article 4 § 6).

Les règles applicables dans le cadre du mandat d'arrêt varient en fonction de la gravité de l'infraction.

Pour les infractions très graves, c'est-à-dire selon l'article 2 § 2, les infractions punies dans la législation de l'Etat d'émission d'une peine ou de mesures de sûreté d'au moins trois ans, une liste de trente deux infractions est posée. Parmi elles, un grand nombre présentent un caractère transnational et sont liées au crime organisé : la participation à une organisation criminelle, la

91 CJCE , aff. C 303/05, Grande Chambre, 3 mai 2007. Association Advocaten voor de Wereld. Pt 57.

92 D'après Jean Pradel, Geert Corstens, Gert Vermeulen. « Droit pénal européen ». Précis Dalloz, 3ème édition 2009, pp 610-630

93 Ce considérant rappelle que « *Rien dans la présente décision- cadre ne peut être interprété comme une interdiction de refuser la remise de la personne qui fait l'objet d'un mandat d'arrêt européen s'il y a des raisons de croire , sur la base d'éléments objectifs, que ledit mandat a été émis dans le but de poursuivre ou de punir une personne en raison de son sexe, de sa race, de sa religion, de son origine ethnique, de sa nationalité, de sa langue, de ses opinions politiques ou de son orientation sexuelle, ou qu'il peut être porté atteinte à la situation de cette personne pour l'une de ces raisons* ».

corruption, le recyclage de produits d'un crime, la séquestration, l'enlèvement, la falsification d'actes administratifs, la criminalité informatique, la criminalité environnementale, le trafic de stupéfiant, d'armes, de biens culturels, la fraude portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés européennes...

Ces infractions apparaissent plus d'ordre criminologique que véritablement juridique. Elles sont donc relativement floues et imprécises, et ne recouvrent pas les mêmes définitions d'un Etat à l'autre. Ce sera à l'Etat d'émission de qualifier les faits selon son droit national.

Pour ces infractions d'une particulière gravité, qui touchent de très près la criminalité organisée, deux règles s'appliquent : la disparition de la réciprocité d'incrimination⁹⁴ et l'obligation de la remise de la personne.

A côté de ces infractions particulièrement graves, un autre régime est prévu pour les infractions moins graves, c'est-à-dire celles punies par l'Etat d'émission « *d'une peine ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'un maximum d'au moins douze mois ou, lorsqu'une condamnation à une peine est intervenue (...), pour des condamnations prononcées d'une durée d'au moins quatre mois* ». Pour ces infractions, la remise est facultative (article 2 § 1). Pour ces infractions, la condition de réciprocité d'incrimination réapparaît, bien qu'elle ne soit pas obligatoire : l'Etat d'exécution qui ignore l'infraction visée au mandat peut remettre ou ne pas remettre la personne.

En revanche, pour tous les types d'infraction, il y a des cas où la remise est interdite, conditionnelle ou facultative. Ainsi, la remise est interdite concernant des faits amnistiés dans le droit de l'Etat d'exécution (article 3 § 1), concernant des faits déjà jugés définitivement (c'est ici l'application du principe Non bis in idem), (article 3 § 2).

La remise est conditionnée (article 5) lorsque le mandat d'arrêt a été délivré en vue de l'exécution d'une condamnation prononcée par défaut, lorsque l'infraction est punissable d'une peine perpétuelle, et enfin si la personne fait l'objet d'un mandat aux fins de poursuite et qu'elle est ressortissante ou résidente de l'Etat d'exécution. Dans ce cas, ce dernier peut subordonner la remise à la promesse par l'Etat d'émission que la personne, après avoir été entendue et condamnée, soit renvoyée dans le pays d'exécution.

⁹⁴ article 2 § 3 de la décision cadre qui dispose que pour les 32 infractions, la remise a lieu : « sans contrôle de la double incrimination des faits ».

Enfin, la remise est facultative (article 4) lorsque la personne faisant l'objet d'un mandat est poursuivie pour les mêmes faits dans l'Etat d'exécution, ou lorsque l'Etat d'exécution a décidé de ne pas engager de poursuites pour l'infraction en cause, ou d'y mettre fin (cela correspond en pratique à un classement sans suite, ou à un non lieu). De même, la remise sera facultative lorsqu'il y a prescription de l'action publique ou de la peine selon le droit de l'Etat d'exécution, lorsque la personne recherchée a déjà été définitivement jugée pour les mêmes faits par un pays tiers à condition que, en cas de condamnation, la peine ait été exécutée ou soit en cours d'exécution. En dernier lieu, la remise sera facultative, comme nous l'avons vue, lorsqu'il s'agit d'un ressortissant ou d'un résident de l'Etat d'exécution à condition que celui-ci s'engage à exécuter cette sanction, et lorsque les faits ont été commis en tout ou en partie sur le territoire de l'Etat d'exécution. L'idée, ici, qui peut être relativement fréquente dans le domaine de la criminalité organisée, est que l'Etat d'exécution peut alors juger directement la personne.

Ces « aménagements », établis dans le but de préserver la souveraineté des Etats, démontrent que le domaine du mandat d'arrêt est en réalité plus limité qu'il n'y paraît.

Les transpositions de la décision-cadre dans les Etats membres ont été relativement difficiles⁹⁵. Cependant, le mandat d'arrêt européen est désormais un instrument fonctionnel très bien intégré dans la pratique des juges des Etats membres⁹⁶. Il constitue un instrument de coopération efficace même si des améliorations sont néanmoins possibles notamment dans les délais de réception des mandats qui peuvent varier entre deux et quarante jours selon les Etats membres⁹⁷.

Nous avons vu jusqu'à maintenant que l'Union européenne s'est dotée d'un arsenal législatif relativement convaincant pour lutter contre la criminalité organisée et instaurer un contexte normatif confortable bien que largement améliorable. Le principe de reconnaissance mutuelle est un instrument fondamental dans la mise en place d'un espace pénal commun qui a réussi à s'imposer donnant lieu à des initiatives concrètes et efficaces.

95 Voir Partie 2, chapitre 3, section 1 concernant le cas de l'Italie

96 Rapport de la Commission sur la mise en œuvre, depuis 2005, de la décision cadre relative au mandat d'arrêt européen. COM (2007) 407 final du 11 juillet 2007

97 Sophie Bot, « Le mandat d'arrêt européen », précité. Pp 188-194

Cependant, les réalisations de l'Union ne s'arrêtent pas là, et il faut désormais se pencher sur l'étude des avancées institutionnelles afin de se rendre compte de la nécessité d'une action au niveau européen pour lutter efficacement contre la criminalité. C'est notamment au travers des instruments de la coopération transfrontalière que réside cette capacité d'action.

Chapitre 3

Le développement des coopérations transfrontalières pour une lutte efficace contre la criminalité organisée

La coopération judiciaire dépasse le champ de la lutte contre la criminalité organisée pour s'étendre à l'ensemble du droit pénal, et même à celui du droit civil. Cependant, la grande majorité des instruments dont dispose désormais l'Europe a été conceptualisée et adoptée en matière de lutte contre la criminalité organisée.

Les développements qui vont suivre n'ont pas pour but d'établir une analyse complète et approfondie de tous les instruments de la coopération pénale, qui pourraient, chacun, faire l'objet d'une étude fouillée. Ce chapitre a pour but de donner une vision d'ensemble des outils que l'UE met ou prévoit de mettre à disposition des professionnels de la justice, notamment en matière de lutte contre la criminalité organisée, et de poser pour chacun d'entre eux les problématiques essentielles.

C'est sans doute ce volet qui pose le plus de difficultés institutionnelles mais qui représente également un élément fondamental d'une lutte véritable contre la criminalité organisée à l'échelon européen et international.

Si l'UE a créé de nombreux instruments coopératifs, à la fois originaux et prometteurs sur le plan conceptuel, la question de leur efficacité et de leur gestion reste plus controversée. Victime de la méthode intergouvernementale en la matière, des limites dans leur fonctionnement sont largement visibles, ce qui n'empêche pas leur nécessité et ce qui encourage à leur amélioration.

La coopération pénale européenne est judiciaire (Section 1) et policière (Section 2). Mais la criminalité organisée portant particulièrement préjudice aux intérêts financiers de l'UE toute entière, des instruments spécifiques ont été mis en place (Section 3). Enfin, de façon prospective, il est nécessaire de s'intéresser aux avancées que perdra le traité de Lisbonne (Section 4).

Section 1

La coopération judiciaire

C'est l'article 31 du Traité sur l'Union européenne (ancien) qui organise cette coopération judiciaire. Il prévoit à la fois un travail en commun sans institutions propres, laissé à la seule initiative des Etats, ainsi qu'un véritable échelon judiciaire européen par le biais d'Eurojust que nous évoquerons ci-après.

Il faut ainsi voir de façon progressive cette tentative d'intégration européenne de la coopération judiciaire, en partant des initiatives non pas les moins importantes, mais les moins contraignantes, jusqu'à la plus intégrée représentée par Eurojust. Ainsi, nous verrons d'abord les magistrats de liaison (I), puis le Réseau judiciaire européen (II), et enfin Eurojust (III).

I. Les magistrats en liaison

La création des magistrats de liaison a été initiée par la France, l'Italie et les Pays-Bas en 1993, sur une idée du juge emblématique de la lutte anti-mafia, Giovanni Falcone, qui a fortement encouragé le développement de la coopération judiciaire en Europe.

La fonction, lancée initialement pour la seule lutte contre la mafia, s'est rapidement développée : elle cessa bien vite d'être cantonnée à la mafia pour s'étendre à toutes les formes de coopération, tant pénale que civile.

Ces magistrats sont des magistrats détachés auprès des autorités judiciaires d'un autre Etat membre. « *Leur mission est d'améliorer le traitement des dossiers d'entraide judiciaire pénale et civile, d'apporter aux autorités judiciaires dont ils dépendent une meilleure connaissance du système juridique de l'Etat d'accueil ainsi que de promouvoir les échanges réciproques d'informations* ». ⁹⁸

Notons dès à présent que ces magistrats ne disposent pas d'un statut européen. La plupart d'entre eux sont en effet des fonctionnaires détachés envoyés dans un pays de la Communauté

⁹⁸ Action commune 96/277/JAI du 22 avril 1996 concernant un cadre d'échange de magistrats de liaison visant à l'amélioration de la coopération judiciaire entre les Etats membres de l'Union européenne, JO L 105 du 27/04/1996.

afin d'assurer l'entraide judiciaire entre le pays d'origine et le pays d'accueil. Ils sont nommés par les Chancelleries nationales et travaillent auprès des autorités judiciaires centrales de l'Etat d'accueil. Leur fonction essentielle est de faciliter l'exécution des commissions rogatoires et des demandes d'extradition entre Etats. Leur mise en place vise à améliorer et accélérer le traitement de ces dossiers, primordial en matière de répression et spécialement dans le domaine de la criminalité organisée.

Le juge Fabio Licata, lors de notre entretien, soulignait l'importance de leur rôle : le fait d'avoir dans un autre Etats membre un collègue de sa nationalité, de sa culture judiciaire, ayant une bonne connaissance du système de l'Etat requis, et qui permet un contact direct avec les autorités judiciaires adéquates est un élément « fondamental ». En effet, les principale difficultés de la coopération judiciaire sont souvent relativement pragmatiques : il faut savoir à qui s'adresser, comment s'adresser, quels mots utiliser. Puisqu'un juge national ne peut objectivement connaître le système juridique de vingt-sept Etats membres, le magistrat de liaison constitue un palliatif à cette « ignorance » et permet un gain de temps important dans la mesure où il assure une liaison personnalisée entre juge. La coopération judiciaire restant une relation fondamentalement humaine, il est beaucoup plus facile de collaborer avec quelqu'un que l'on connaît personnellement plutôt qu'avec un inconnu.

Les magistrats de liaison restent dépendants de leur pays d'origine et représentent le ministère de la justice dans les réunions internationales organisées dans le pays d'accueil. Occupant un poste de magistrat à l'étranger, ils perdent, dès lors, leur pouvoir de juge ou de procureur. Ils constituent en résumé une « véritable diplomatie judiciaire »⁹⁹.

Le principal inconvénient est que la mise en place de ces magistrats de liaison ne s'est pas encore systématisée dans l'UE, car si l'action commune du 22 avril 1996 ¹⁰⁰ opte pour la généralisation de ces magistrats, c'est un texte non contraignant n'ayant qu'un impact encore limité sur l'installation de magistrats de liaison dans les différents Etats membres. Surtout, l'action commune prévoit l'établissement de ces magistrats de liaison « sur la base d'arrangements bilatéraux ou multilatéraux ». Ainsi, par exemple, l'Italie en compte quatre¹⁰¹,

⁹⁹ Emmanuel Barbe, ex magistrat de liaison de la France en Italie, « Le point sur 10 années d'existence des magistrats de liaison », L'Observateur de Bruxelles, 54, décembre 2003.

¹⁰⁰ JOCE L 105 du 27 avril 1996

¹⁰¹ Espagne, France, Royaume-Uni et Roumanie

la France, elle, est la plus active puisqu'elle dispose désormais de onze magistrats de liaison, au sein de l'Union Européenne (Italie, Pays-Bas, Allemagne, Espagne, Royaume-Uni) et en dehors (États-Unis, République tchèque, Maroc, Canada, Russie).

Si cette institution est une réussite sur le plan pratique, il reste que son origine européenne est trop peu mise en avant. En effet, rares sont les magistrats de liaison dont l'existence a été notifiée au Secrétariat général du Conseil, conformément à l'article 3 de l'action commune du 22 avril 1996. Toutefois, dans une perspective «historique», l'action commune de 1996 consacrait pour la première fois dans la construction européenne un sujet judiciaire international, en l'occurrence un magistrat travaillant, pour son pays certes, mais au sein d'un autre système judiciaire.

L'action commune du 29 juin 1998 instituant le réseau judiciaire européen en matière pénale (le RJE) constitua l'émergence d'un second sujet judiciaire international, mais en empruntant une voie opposée: la mise en réseau de personnes spécialisées travaillant dans leur propre pays.

II. Le réseau judiciaire européen en matière pénale

Le Réseau judiciaire européen en matière pénale a été créé par une action commune du 29 juin 1998¹⁰² bien que sa conceptualisation date du Programme d'action contre la criminalité organisée approuvée par le Conseil européen le 17 juin 1997 à Amsterdam. Son domaine de compétence principal est la lutte contre la criminalité transnationale.

Il s'agit d'une liste de points de contacts permettant à un magistrat d'un Etat membre de joindre un magistrat d'un autre Etat membre pour toute action utile. Ainsi, ce dispositif se place dans une approche similaire à celle du système des magistrats de liaison, puisque ses missions sont également de faciliter les demandes d'entraide judiciaire relatives aux « formes graves de criminalité organisée », de coordonner les demandes d'enquête, et de fournir les informations nécessaires aux magistrats de l'UE sur les systèmes juridiques, les textes en vigueur, et les règles procédurales. Cependant, la composition et l'architecture territoriale de

102 98/428 JAI, JOCE L 191/4 du 7 juillet 1998

ce dispositif sont largement différentes de celles des magistrats de liaison, ce qui en fait un acteur complémentaire dans le dispositif de lutte contre la criminalité organisée.

Les points de contacts sont au nombre de quatre cents sur l'ensemble du territoire européen¹⁰³ (leur nombre varie entre 1 pour Malte et 56 pour l'Italie) et sont disposés au sein des différents échelons judiciaires de chaque Etat ainsi qu'au niveau des autorités judiciaires centrales en charge de la coopération internationale.

La Commission, elle, dispose de quatre points de contact, deux situés à la direction générale « Justice, liberté et sécurité » et deux autres à l'Office de lutte antifraude (OLAF). En pratique, la plupart des utilisateurs des points de contact sont les magistrats du parquet et les juges d'instruction même si la police, la douane et le ministère des affaires étrangères peuvent y recourir.

L'action commune prévoit que les points de contact correspondent entre eux au moyen d'un réseau de télécommunication, appelé « réseau privé virtuel ».

L'avantage du réseau est ainsi d'avoir le maximum de ramifications afin de pouvoir lutter efficacement contre les autres formes de réseaux, criminels cette fois, enracinés et organisés sur tous les territoires. Il faut que la lutte soit à armes égales pour qu'elle ait des chances d'aboutir. Ainsi, récemment, par une décision-cadre adoptée le 16 décembre 2008, les capacités du RJE ont été renforcées¹⁰⁴ assurant une meilleure décentralisation de l'entraide judiciaire seule apte à inciter les magistrats à utiliser l'échelon européen dans leur travail quotidien. Ce renforcement est justifié par plusieurs facteurs, notamment celui de l'élargissement de l'UE aux pays de l'Est. De même, est apparue la nécessité de renforcer le réseau de télécommunications sécurisés afin d'assurer le transfert des informations, et d'assurer une plus grande cohérence avec les autres organes et institutions de coopération judiciaire. En effet, le RJE ne fonctionne pas en « électron libre » puisque son secrétariat se trouve à La Haye au sein d'Eurojust. De plus, la similitude de ses missions avec celles des magistrats de liaison empêche une bonne lisibilité, en particulier pour les magistrats nationaux parfois (trop) peu avertis des coopérations européennes.

103 Chiffres fournis sur le site du RJE : <http://www.ejn-crimjust.europa.eu/>

104 Décision-cadre relative au réseau judiciaire européen, 008/976/JAI, JOCE L 348/130, du 24 décembre 2008

Si le réseau est un succès parce que proche et directement accessible par les professionnels de la justice, il reste limité par la disparité dans ses compétences qui dépendent de chaque Etat. De plus, il apparaît trop informel et donc limité en terme de légitimité¹⁰⁵.

C'est pourquoi est très vite apparue la nécessité de dépasser cette approche par la création d'une véritable unité composée de « *procureurs, de magistrats ou d'officiers de police ayant des compétences équivalente, détachés par chaque Etat membre* »¹⁰⁶. C'est ainsi qu'Eurojust est apparu comme l'une des créations les plus intégrées de l'espace pénal européen.

III. Eurojust

Eurojust, créé en 2002 par une décision du Conseil du 28 février 2002¹⁰⁷, est à ce jour l'instrument le plus intégré de la coopération judiciaire pénale. Après la création des magistrats de liaison en 1996, et la mise en place du Réseau judiciaire européen (1998), Eurojust constitue un élément important de l'institutionnalisation de l'espace pénal européen.

« *Afin de lutter contre les formes graves de la criminalité organisée* », le Programme de Tampere de 1999 prévoyait que cette nouvelle unité aurait pour « *mission de contribuer à une bonne coordination entre les autorités nationales chargées de la poursuite et d'apporter son concours dans les enquêtes relatives aux affaires de criminalité organisée, notamment sur la base de l'analyse effectué par Europol* ».

Ainsi, cette initiative apparaît comme le corolaire, en matière de justice, de la coopération policière, et ce, afin d'assurer une lutte complète contre le crime organisé au sein de l'UE.

Eurojust est une agence dotée de la personnalité juridique ; il ne s'agit pas d'une simple agence de coopération intergouvernementale, mais d'un véritable cadre institutionnel à la

105 Amandine Scherrer, Antoine Mégie et Valsamis Mitsilegas, « La stratégie de l'Union européenne contre la criminalité organisée : entre lacunes et inquiétudes », Cultures & Conflits, Sécurité et protection des données, n° 74, été 2009.

106 Conseil de Tampere, 15 et 16 octobre 1999, Conclusions de la présidence, Bull. UE, 10/1999.

107 Décision 2002/187/JAI instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité. JOCE L 63/1, du 6 mars 2002.

coopération judiciaire en matière pénale, uniquement dans les domaines liés à la criminalité organisée.

Forte d'un représentant par Etat membre (article 2), relayée par des correspondants nationaux (article 12), Eurojust agit soit par le biais du Collège des membres nationaux (article 7), soit par l'intermédiaire de chacun de ceux-ci (article 6). Notons qu'Eurojust n'a aucun pouvoir pour contraindre les autorités compétentes des Etats membres. Cependant, lorsqu'elle agit en tant que Collège, son autorité est plus grande dans la mesure où si les autorités judiciaires internes refusent une demande du Collège, celles-ci doivent communiquer et motiver leur refus, ce qui n'est pas le cas lorsque la demande se fait par l'intermédiaire d'un membre national.

Dans un champ d'application correspondant à celui d'Europol¹⁰⁸ (article 4), l'unité a différentes possibilités d'action : elle peut demander aux autorités judiciaires d'un Etat membre d'exercer des poursuites, recommander qu'un Etat membre soit responsable de poursuites lorsque celles-ci concernent plusieurs Etats, envoyer des informations aux autorités judiciaires compétentes et les assister pour mieux coordonner les investigations, transmettre des demandes d'entraide judiciaire, en coopérant étroitement avec le REJ, et enfin, en apportant son concours à Europol.

L'article 31, paragraphe 2, du Traité UE (ancien), introduit par le traité de Nice reprend en termes généraux les fonctions assumées par Eurojust, posées par la décision de 2002.

Eurojust doit viser différents objectifs lorsque sont mises en œuvre ses compétences. Ainsi est-il inscrit à l'article 3 de la décision du 22 février 2002 que « *l'unité doit promouvoir et améliorer la coordination entre les autorités compétentes des Etats membres concernant des enquêtes et des poursuites dans les Etats membres, améliorer la coopération entre ces mêmes autorités en facilitant la mise en œuvre de l'entraide judiciaire internationale et l'exécution des demandes d'extradition, et soutenir ces autorités pour renforcer l'efficacité de leurs enquêtes et de leur poursuite* ».

108 L'article 4 reprend les matières énumérées à l'article 2 de la Convention Europol c'est-à-dire la criminalité informatique, la fraude et la corruption, toute infraction pénale touchant aux intérêts financiers de la Communauté européenne, le blanchiment des produits du crime, la criminalité au détriment de l'environnement, la participation à une organisation criminelle au sens de l'action commune du 21 décembre 1998.

Pour le rôle d'Europol en matière de lutte contre la criminalité organisée, voir Section 2, III du présent chapitre

Ainsi, à la vue des objectifs, Eurojust ne remplace pas les autorités internes compétentes dans la lutte contre la criminalité organisée, mais l'unité a vocation à supporter, consolider, et favoriser le bon déroulement des poursuites. Il devrait être considéré comme un « bras droit » des professionnels de la lutte contre la criminalité organisée. Eurojust est essentiel dans les enquêtes complexes impliquant différents pays, notamment parce qu'il permet d'établir le lien culturel manquant entre les juges européens. Ainsi, le juge Fabio Licata, partant du constat qu'une commission rogatoire ne peut fonctionner efficacement que si un contact personnel et une certaine affinité culturelle existent entre les différentes autorités, soulignait qu'Eurojust permet de constituer ce lien et de palier l'absence d'une connaissance mutuelle personnelle entre les acteurs de la lutte contre le crime organisé.

Cependant, il mettait également en relief le caractère quelque peu marginal de l'organisation, de par son caractère facultatif, non contraignant, et parfois trop distant des réalités professionnelles des autorités. Aujourd'hui Eurojust est un organisme d'aide : aide à la coordination, aide à l'échange d'informations... Mais il ne constitue pas un passage obligatoire pour les professionnels qui, s'ils le peuvent, préféreront contacter directement l'autre autorité étrangère, ou, sinon, auront recours à leur magistrat de liaison. Ainsi, Eurojust n'est pas encore un parquet européen qui conduit ou contrôle toutes les poursuites transnationales en matière de criminalité organisée. De plus, les divergences existantes entre les statuts des membres nationaux (en vertu de l'article 9 de la décision de 2002, ce sont les Etats membres qui définissent les pouvoirs qu'ils entendent attribuer à leur membre national), créent un déséquilibre à l'intérieur même de l'institution qui porte préjudice à son unité et du coup à sa légitimité.

Si son efficacité opérationnelle a été renforcée par la récente décision du Conseil du 16 décembre 2008¹⁰⁹, notamment dans la mesure où est mis en avant un rapprochement des statuts des membres, ainsi que la création d'un Dispositif Permanent de Coordination qui permettrait à l'unité d'agir à tous moments dans des situations urgentes, il reste qu'Eurojust connaît de nombreuses critiques et ne peut qu'être voué à une évolution de ses compétences si

109 Décision 2009/426/JAI du Conseil du 16 décembre 2008 sur le renforcement d'Eurojust et modifiant la décision 2002/187/JAI instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité. JOCE L 138/14 du 4 juin 2009

l'on veut qu'il constitue un véritable parquet européen. En attendant cette issue, qui, si elle est inscrite dans le nouveau traité à l'article 86 TFUE en ce qui concerne les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, n'est encore que très largement fictive, il est nécessaire qu'Eurojust assoit sa légitimité et soigne la cohérence de ses actions, notamment dans ses relations avec les autres institutions en charge de la coopération pénale. Car si la coopération judiciaire est primordiale pour assurer une lutte efficace contre la criminalité organisée, dans le sens où ce sont les autorités judiciaires qui prennent les décisions finales, il ne faut pas oublier l'étape intermédiaire que constitue l'enquête pratique menée par les policiers. Ainsi, faut-il désormais examiner comment l'Union européenne a investi le champ de la coopération policière dans le domaine de la lutte contre la criminalité organisée.

Section 2

La coopération policière

La coopération policière a été conceptualisée relativement tôt dans le cadre de l'UE, et s'est concrétisée bien avant son corolaire que nous venons d'étudier, c'est-à-dire la coopération judiciaire.

L'instrument le plus abouti, textualisé dans le corps du traité est Europol, l'Office européen des polices (I), mais d'autres instruments collatéraux viennent compléter l'édifice de la coopération policière (II).

I. Europol, l'Office européen des polices

C'est lors du Conseil européen tenu à Maastricht les 9 et 10 décembre 1991 que la création d'Europol a été décidée sur l'initiative du chancelier allemand M. Kohl. Sa fonction initiale résidait dans l'organisation de l'échange d'informations liées aux stupéfiants, entre les Etats membres. C'était donc une unité spécialisée dans un domaine particulier de la criminalité organisée, avec une fonction précise qui avait été envisagée à l'époque. Après la mise en place d'une Unité drogue Europol en juin 1993, une véritable Convention portant création d'un Office européen de police, Europol, est signée le 26 juillet 1995¹¹⁰ qui ne rentrera en vigueur

110 Acte du Conseil du 26 juillet 1995 portant établissement de la Convention sur la base de l'article K3 du Traité sur l'Union européenne portant création d'un Office européen de police (Convention Europol). JOCE n°316 du 27 novembre 1995

qu'au mois de juin 1999. Avec la Convention, les compétences d'Europol sont élargies et ne se cantonnent plus qu'au trafic de stupéfiants. Elles englobent ainsi les formes les plus graves de la criminalité, à condition qu'il y ait un caractère transfrontalier.¹¹¹

Si au moment de la Convention, Europol est principalement perçu comme un service d'échange d'informations (ce qui constitue une mission essentielle dans la lutte contre la criminalité organisée), sans compétences opérationnelles propres, il va petit à petit se voir octroyer d'autres objectifs, pour devenir un acteur central dans l'architecture de la coopération européenne en matière pénale.

C'est notamment grâce au traité d'Amsterdam qu'Europol a été renforcé en devenant un promoteur de la coopération pénale.

Son activité principale consiste toujours, comme le prévoyait initialement la Convention, à gérer un système d'information informatisé, alimenté directement par les Etats membres et directement accessible, en consultation, aux unités nationales, aux officiers de liaison et aux agents d'Europol habilités.

Cependant, l'article 30 TUE (ancien) a prévu deux autres types de coopérations policières : une coopération directe entre les services répressifs des Etats membres et une coopération par l'intermédiaire d'Europol.

111 Annexe de la Convention : Liste d'autres formes graves de criminalité internationale dont pourrait traiter Europol :

- Atteinte à la vie, à l'intégrité physique et à la liberté: homicide volontaire, coups et blessures graves

trafic illicite d'organes et de tissus humains enlèvement, séquestration et prise d'otage
racisme et xénophobie

- Atteintes au patrimoine, aux biens publics et fraude: vols organisés, trafic illicite de biens culturels y compris antiquités et œuvres d'art, escroqueries et fraudes, racket et extorsion de fonds, contrefaçon et piratage de produits, falsification de documents administratifs et trafic de faux, faux monnayage, falsification de moyens de paiement, criminalité informatique, corruption

- Commerce illégal et atteinte à l'environnement: trafic illicite d'armes, de munitions et d'explosifs, trafic illicite d'espèces animales menacées, trafic illicite d'espèces et d'essences végétales menacées, criminalité au détriment de l'environnement, trafic illicite de substances hormonales et autres facteurs de croissance.

En outre, conformément à l'article 2 paragraphe 2, le fait de charger Europol de s'occuper de l'une des formes de criminalité énumérées ci-dessus implique qu'il soit également compétent pour traiter du blanchiment d'argent qui s'y rapporte ainsi que des infractions qui leur sont connexes

Dans le premier cas, l'Office participe à des actions interétatiques pour la détection des infractions grâce à « *des actions opérationnelles d'équipes conjointes* », auxquelles peuvent participer ses agents. Dans ce cas, il y a une sorte de partage des rôles à l'intérieur d'une même action opérationnelle. Une forte critique concernant cette première forme de participation s'est faite entendre, notamment parce qu'elle posait des problèmes au regard de la souveraineté des Etats.

Dans le second cas, Europol fait des demandes aux Etats membres afin que ceux-ci agissent dans des affaires déterminées. Là encore, il peut mettre à leur disposition ses propres outils, mais l'Etat national garde le contrôle de l'opération et Europol n'intervient qu'en tant que soutien logistique.¹¹²

Dans la mesure où les agents d'Europol n'ont aucun pouvoir direct d'interpellation, ils aident leurs collègues des services répressifs en collectant, analysant et diffusant des informations et en coordonnant des opérations. Les praticiens utilisent cette contribution pour détecter et prévenir les délits, enquêter en conséquence et poursuivre leurs auteurs. Ainsi, des experts et analystes d'Europol peuvent participer à des « équipes communes d'enquête » (voir ci-après) pour aider à résoudre des affaires sur le terrain dans les États membres de l'UE.

Le personnel d'Europol est issu de différents types de services répressifs, notamment la police traditionnelle, la police aux frontières, les douanes et les services de sécurité. Cette approche multiservices permet d'encourager l'échange d'informations tout en réduisant l'espace dans lequel les criminels peuvent évoluer.

Europol concentre ses activités sur les formes graves de criminalité internationale en apportant son soutien aux services répressifs des Etats membres sans disposer de pouvoirs en matière d'enquête. Tous les ans, sont établis deux rapports annuels, l'un consacré aux activités de l'année écoulée, l'autre relatif au futur programme opérationnel de l'année à venir. Ainsi, Europol est en constante adaptation au terrain et aux nouvelles formes ou structures de la criminalité organisée.

Certains auteurs estiment même qu'à terme, « *même si certains problèmes juridiques sont à régler au préalable, Europol aura vocation à jouer un rôle de premier plan dans la lutte*

112 I. Pinge. « De Rome à Lisbonne. Commentaire article par article des traités UE et CE. » 2ème édition. Helbing Lichtenhahn, Dalloz, Bruylant.

*contre la criminalité organisée et deviendra, semble-t-il, la police judiciaire européenne de demain »*¹¹³.

En attendant, d'autres instruments de la coopération policière viennent jouer un rôle non négligeable, complémentaire d'Europol, en matière de lutte contre la criminalité organisée.

II. Les outils collatéraux de la coopération policière

Nous présenterons ici deux instruments de la coopération qui nous paraissent essentiels dans la lutte contre la criminalité organisée et qui complètent le rôle déjà actif d'Europol en la matière. L'un est en amont et touche à la formation des policiers de ce secteur, l'autre est en aval et concerne directement les enquêtes sur le terrain. Il s'agit du Collège européen de police (CEPOL) et des équipes communes d'enquête. Dans les deux cas, Europol reste très présent et collabore étroitement à leurs activités.

Concernant d'abord le Collège européen de police (CEPOL), il se définit comme un réseau de coopération composé par les instituts nationaux de formation des hauts responsables des services de police. Il vise à développer une approche commune des principaux problèmes en matière de prévention et de lutte contre la criminalité, par le biais de cours et de séminaires destinés aux agents de police.

Cette création avait été décidée lors du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, et vit véritablement le jour par une décision du 22 décembre 2000¹¹⁴.

Ainsi, le CEPOL participe-t-il à la formation de la police des différents Etats membres afin de *« soutenir et de développer une approche européenne des principaux problèmes (...) dans les domaines de la lutte contre la criminalité, de la prévention de la délinquance et du maintien de l'ordre et de la sécurité publics, notamment transfrontaliers »*¹¹⁵.

113 Sophie Garcia-Jourdan, « L'émergence d'un espace pénal européen de liberté, de sécurité et de justice », Bruylant 2005. Pp 572

114 Décision du Conseil du 22 décembre 2000 portant création du Collège européen de police. JOCE L 336 du 30 décembre 2000

115 Article 6 de la décision du Conseil précitée.

Il est géré par deux organes principaux que sont le Conseil d'administration, composé des directeurs des instituts nationaux de formation, et le Directeur qui est compétent pour la gestion courante du CEPOL et doit coordonner la mise en œuvre du programme. Un secrétariat général assure pour sa part les tâches administratives.

L'objectif poursuivi par le CEPOL est de parvenir à une certaine harmonisation de l'apprentissage et de l'enseignement dans les domaines de la criminalité transnationale par la mise en œuvre de programmes annuels. Ainsi, pour pouvoir élaborer des enquêtes cohérentes en faisant collaborer les polices des différents Etats membres, est-il nécessaire d'acquérir une connaissance de leurs systèmes policiers, ce qui passe naturellement par une étude comparative historique et culturelle des systèmes juridiques et institutionnels de chaque Etat.

C'est ainsi que le CEPOL s'efforce de dispenser des cours généraux de droit européen, et des études relatives à la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, mais également, des enseignements plus spécifiques relatifs à des secteurs spécifiques de la criminalité organisée tels que la criminalité environnementale, la lutte contre la drogue, la fraude, la corruption... La présentation des instruments et législations mises en place au niveau européen est primordiale pour la prise de conscience par les Etats et par les hommes de terrain, de la nécessité de s'impliquer dans le domaine de la lutte contre la criminalité.

Le CEPOL travaille en étroite collaboration avec Europol qui est membre observateur de son Conseil d'administration. En effet, l'Office participe aux activités du CEPOL lors des nombreuses sessions de formations spécialisées, notamment en matière de criminalité transfrontalière, de traite des êtres humains, mais aussi de terrorisme.¹¹⁶

Cependant, le CEPOL reste indépendant par rapport à Europol, indépendance qui a été renforcée par une décision du 20 septembre 2005 prévoyant le financement du CEPOL sur le budget général de l'Union européenne¹¹⁷.

Concernant la question des équipes communes d'enquête, elle est l'occasion d'aborder l'importante Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale, adoptée le 29 mai 2000, qui prévoyait la création d'équipes communes d'enquête.

116 Sophie Garcia-Jourdan, « L'émergence d'un espace pénal européen de liberté, de sécurité et de justice », Bruylant 2005. Pp 580-585

117 Décision 2005/681/JAI du Conseil, du 20 septembre 2005. JO 256 du 1^{er} octobre 2005

A la vue du retard avec lequel les États membres ratifiaient la Convention, le Conseil a adopté une décision-cadre en 2002¹¹⁸ visant à mettre en place les équipes communes d'enquête en dehors du cadre de la Convention. Cette décision est désormais caduque, puisque la Convention est entrée en vigueur le 23 août 2005.

Les équipes communes d'enquête mettent en avant l'idée qu'à partir du moment où une action pénale est engagée, elle nécessite une homogénéité dans sa conduite, depuis son lancement, jusqu'à son aboutissement, c'est-à-dire, la prise de décision.

Afin de conduire des enquêtes pénales dans des États membres relatives à des infractions affectant chacun des États, et qui demandent, de la sorte, une action coordonnée et concertée, au moins deux États membres ont la possibilité de créer une équipe commune d'enquête. Pour cela, les États membres concernés concluent un accord définissant les modalités de fonctionnement de l'équipe.

Si toutes les infractions pénales peuvent justifier la création d'une équipe commune d'enquête, c'est principalement en matière de terrorisme et de lutte contre la criminalité organisée qu'elles sont utilisées.

La participation à une telle équipe permet aux enquêteurs des deux pays d'agir indifféremment sur l'ensemble des territoires des pays parties à l'accord. L'ensemble des actes et des preuves recueillies seront valables et exploitables dans les procédures de tous les pays composant l'équipe. Cette technique mêle donc des éléments de la coopération policière avec des éléments de reconnaissance mutuelle.

Ces équipes communes d'enquête révèlent une très grande importance pratique du point de vue de la lutte contre la criminalité organisée dans la mesure où elles opèrent une mutualisation des moyens techniques des enquêtes et le partage de l'information qui permet de dépasser les résultats d'une simple commission rogatoire.

A l'intérieur de l'équipe commune d'enquête, les pouvoirs conférés aux agents étrangers détachés sont laissés à la libre détermination des États membres, et on peut regretter, tout comme nous l'avons fait concernant les membres nationaux d'Eurojust, que les instruments européens ne fixent pas eux-mêmes cette question. En pratique, l'étendue des pouvoirs sera le reflet du degré de confiance réciproque entre les États membres à l'origine de la l'enquête

118 Décision-cadre 2002/465/JAI du Conseil, du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête. JO L 162 du 20 juin 2002

commune. Il faut noter que ces équipes communes d'enquête ne se sont pas encore généralisée dans tous les pays de l'UE, qui, pour certains, traînent à recueillir l'instrument dans leur droit interne.

Cependant, dans plusieurs cas, ces équipes communes d'enquête ont connu de grands succès dans la lutte contre criminalité organisée. On peut mentionner, par exemple, celles formées pour lutter contre les trafics internationaux de drogue. Au total, ce sont trois organisations criminelles de grande envergure qui ont été désarticulées, plus de six tonnes de cocaïne saisies, une trentaine de personnes arrêtées et une quantité importante de biens mobiliers et immobiliers provenant des produits du crime qui a été confisquée¹¹⁹.

Que ce soit en matière de lutte contre le crime organisé ou contre le terrorisme, les équipes communes d'enquête s'avèrent nécessaire pour un travail judiciaire efficace. Leurs résultats positifs prouvent l'importance qu'il y a de poursuivre la construction judiciaire européenne et de rechercher des outils toujours plus efficaces dans la lutte contre les menaces criminelles transnationales.

Si les instruments de la coopération sont un des volets les plus aboutis en ce qui concerne la lutte contre la criminalité au sein de l'Union européenne, un autre domaine doit mériter notre attention et concerne la protection des intérêts économiques et financiers.

Section 3

Les instruments de lutte contre les fraudes communautaires

Les organisations criminelles se sont intéressées très tôt à l'opportunité que représentent le budget et les financements communautaires. Dès lors, la lutte contre les fraudes au budget de la communauté européenne a constitué un impératif pour les institutions européennes qui se sont saisies rapidement du problème.

119 Samuel Vuelta Simon, « Dernières nouvelles des équipes communes d'enquête : entre partage et souveraineté... » Revue de science criminelle 2007 p. 267

Ainsi, la question de la lutte contre les fraudes communautaires a joué un rôle important dans la mise en place d'un espace pénal européen. Si l'objectif de lutte contre les fraudes était déjà formellement inscrit dans les dispositions spécifiques des trois traités de la Communauté¹²⁰, la question des fraudes communautaires s'est véritablement posée au cours des années 1980 et 1990. C'est en effet à cette période que l'on prend véritablement conscience de lien qui unit la fraude communautaire et la criminalité organisée, lien qui sera toujours plus confirmé au fil des rapports rédigés par la Commission sur la protection des intérêts financiers de la Communauté.

Cette question apparaît centrale pour les institutions communautaires et a même été à la base de l'idée révolutionnaire de la mise en place d'un parquet européen¹²¹.

Cette importance a été notamment soulignée par une groupe d'experts particulièrement actif, que nous étudierons ci-après, qui mettait en avant le fait que : « *Défini comme l'expression concrète d'un véritable patrimoine commun aux citoyens de l'Union, le budget est l'instrument par excellence de la politique européenne. C'est dire la gravité de la criminalité qui porte atteinte à ce patrimoine* ». ¹²²

La fraude au budget communautaire représente ainsi chaque année des sommes très importantes, bien que l'estimation soit difficile et oscille entre 600 millions et 1 milliard d'euro par an¹²³.

A l'intérieur de ces chiffres, l'implication de la criminalité organisée de nature transnationale est avérée dans une proportion élevée de ces affaires. Ainsi, le dernier rapport de la Commission du contrôle budgétaire souligne-t-il la nécessité « *de lutter contre la criminalité organisée qui, si l'on observe les indicateurs nationaux, renforce sa capacité de collusion au sein des institutions, notamment par des fraudes concernant le budget communautaire* »¹²⁴.

120 Article 209 A du traité instituant la Communauté européenne, article 183 A du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique et article 78 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

121 Voir section 4 du présent chapitre sur les enjeux et les perspectives après le traité de Lisbonne.

122 Mireille Delmas-Marty, dir., Direction Général du Contrôle financier, *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*. Paris, Economica, 1997 p 13

123 Rapport d'information de l'Assemblée nationale n°445 du 28 novembre 2002 déposé par la délégation de l'assemblée nationale pour l'Union européenne sur « La création d'un procureur européen ».

124 Rapport de la Commission du contrôle budgétaire sur la protection des intérêts financiers des Communautés et la lutte contre la fraude – rapport annuel 2008 (2009/2167(INI)) du 26.3.2010

Nous avons choisi d'étudier deux initiatives en la matière. Il s'agit d'abord du *Corpus Juris*, qui n'a malheureusement pas bénéficié d'un succès absolu, mais dont la substance nous paraît primordiale et dont l'héritage est encore très présent (I). Il s'agit ensuite d'une initiative institutionnelle qui représente aujourd'hui l'instrument le plus actif en la matière, en particulier ces dernières années, où les activités de la criminalité organisée se sont diversifiées et ont envahi massivement les secteurs économiques et financiers. Il s'agit de l'Office européen de Lutte Anti-Fraude ou OLAF (II).

I. Le *Corpus Juris*

Il correspond à l'élaboration en 1997 d'un projet émanant d'un réseau formé de professionnels du droit, de membres de la Commission européenne et du Parlement pour lutter contre les fraudes communautaires. Sa dénomination spécifique est *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*. Ce projet visait à mettre en place un corpus juridique pénal commun aux différents Etats membres et un ministère public européen de manière à protéger les intérêts financiers de l'Union européenne. Il soulignait ainsi, comme le faisaient à cette même époque les magistrats de l'appel de Genève, la nécessité de créer un espace judiciaire européen.

Ce projet est mené par Mme Mireille Delmas-Marty¹²⁵ et son réseau qui s'appuient sur des élus du Parlement européen (en particulier des membres de la Commission du contrôle budgétaire, dit CoCobu) et des fonctionnaires de la Commission ayant en commun la volonté d'harmoniser au niveau européen les droits pénaux nationaux, et centrent leur lutte autour de l'enjeu des fraudes communautaires.

En effet, pour les porteurs de ce projet, la fraude communautaire est fortement liée à l'action des grandes organisations criminelles, et plus spécifiquement d'entreprises de type « mafieux ». Ils soulignent ainsi *« qu'elle [la criminalité] présente un degré d'organisation impressionnant et reste largement occulte, dans la mesure où elle s'intègre dans les circuits économiques par le biais de montages particulièrement complexes qui font intervenir toute*

125 Professeur de droit et fondatrice en 1991 de l'Association de recherches pénales européennes (ARPE)

*une chaîne d'intermédiaires, tantôt fictifs, tantôt relevant de structures commerciales traditionnelles. S'ajoute le caractère largement international de cette criminalité qui implique parfois de très nombreux pays ».*¹²⁶

Ces constats vont en fait se heurter à une magistrature européenne faiblement organisée au niveau européen et surtout très peu mobilisée sur ces questions internationales. Du coup, ils vont tenter de mettre au devant de la scène européenne plusieurs propositions afin d'obtenir la mise en place d'un cadre européen capable de protéger ses intérêts financiers¹²⁷.

En matière d'investigation, le *Corpus juris* propose la mise en place d'un ministère public européen (MPE) composé d'un procureur général européen installé à Bruxelles et de procureurs européens, délégués dans les Etats membres. Ses membres, nommés par le parlement européen pour une durée déterminée, sur proposition de la Commission pour le procureur général, et des Etats pour les procureurs délégués, obtiendraient donc un statut d'indépendance qui trouverait cependant une contrepartie dans un régime spécifique de responsabilité pouvant être engagée devant la Cour de justice des communautés européennes statuant disciplinairement.

Les pouvoirs de ce MPE s'exerceraient sur l'ensemble du territoire européen afin de constituer un instrument judiciaire global où les poursuites ne seraient plus contrôlées par les droits nationaux. Ainsi l'objectif serait de donner une efficacité maximale à la direction des enquêtes en matière de protection du budget communautaire en confiant sa responsabilité à un procureur européen, le jugement des affaires restant de la compétence des juridictions nationales. Afin que cela fonctionne, le *Corpus juris* prévoit la création d'un code pénal de trente cinq articles comportant la définition de huit délits européens (comprenant la définition de l'infraction et des sanctions), ainsi que toute une série de règles unifiant la procédure et les droits de la défense, notamment en matière de perquisition et de confiscation de produits du crime¹²⁸.

126 Mireille Delmas-Marty, dir., Direction Général du Contrôle financier, *Corpus juris...*, *op.cit* p13

127 Natacha Paris-Ficarelli dans son ouvrage « Magistrats en réseaux contre La Criminalité organisée ». Collection de l'Université Robert Schuman. Presse Universitaire de Strasbourg 2008. Pp 225-250

128 Pierre Rancé, Olivier de Baynast « L'Europe judiciaire, enjeux et perspectives », Dalloz, 2001

Si la Commission s'est saisie du projet et a tenté de le relayer au niveau institutionnel, en proposant notamment d'inclure dans le traité de Nice un article destiné à créer la base juridique nécessaire pour adopter le *Corpus juris*, cela n'a pas été suivi, et ce pour différentes raisons.

En premier lieu, Eurojust a été présenté comme une solution alternative face au développement de la criminalité européenne, bien qu'en pratique cette unité n'a pas de véritable compétence pour lutter contre la fraude communautaire.

De plus, et cela est sans doute la raison principale, on a estimé que le *Corpus juris* porterait une trop grande atteinte à la souveraineté nationale, notamment par l'institution d'une autorité juridictionnelle indépendante. Certes, le *Corpus juris* ne s'applique qu'à un nombre d'infractions limité, les pouvoirs du parquet européen sont encadrés par le principe de légalité des poursuites et ses membres sont nommés au terme d'une procédure démocratique. Mais un tel projet restait encore trop subversif pour un ordre qui restait soumis au principe de la coopération intergouvernementale¹²⁹.

Cependant, les propositions et le masse de recherches effectuées par le réseau du *Corpus juris* constituent une ressource extraordinaire et un instrument d'inspiration pour la plupart des initiatives actuelles en matière de lutte contre la fraude au niveau européen. Pour illustrer nos propos, il suffit de citer le livre vert de la Commission du 11 décembre 2001 relatif à la protection des intérêts financiers communautaires et à la création d'un procureur européen¹³⁰, et surtout l'intrusion dans le traité de Lisbonne d'une base juridique prévoyant la mise en place d'un Parquet européen afin de combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union¹³¹.

A l'heure actuelle, le principal organe permettant d'assurer une lutte efficace contre les fraudes communautaires perpétrées par les organisations criminelles réside immanquablement dans l'Office européen de lutte contre la fraude.

129 Eric Alt, « La coopération judiciaire dans un « espace de liberté, de sécurité et de justice » », *Cultures & Conflits*, 46, été 2002

130 Livre vert sur la protection des intérêts financiers communautaires et la création d'un procureur européen, 11 décembre 2001. COM (2001) 175.

131 Article 86 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

II. L'Office européen de lutte contre la fraude ou OLAF

L'OLAF est un instrument institutionnel inédit, particulièrement intéressant pour notre étude dans la mesure où il agrège la nécessité de la protection des intérêts financiers de la Communauté et celle de la lutte contre les phénomènes de criminalité transnationale, notamment en ce qui concerne le blanchiment d'argent. Ainsi, l'émergence de cette institution est relativement originale puisqu'elle se trouve à la frontière entre deux domaines : les compétences budgétaires et financières de l'Union, relevant du premier pilier, et le développement de l'intégration des Etats membres dans un espace judiciaire européen, relevant, pour sa part, du troisième pilier.

C'est sur la base d'un rapport interne relatif aux activités de lutte contre la fraude que la Commission décide en 1987 de créer une Unité de coordination de la lutte anti-fraude (UCLAF)¹³² qui serait divisée en « cellules anti-fraude » attachées aux principaux services de dépenses et de recettes.

Ce faible rôle amènera le Parlement à proposer la transformation de l'UCLAF en « cellule de renseignement sur les délits pénaux » ainsi que la création d'un « bureau central d'échange d'informations pour aider les Parquets nationaux dans leurs poursuites judiciaires à caractère transnationale ».

Conscient des difficultés et des faiblesses dans la gestion et le contrôle du budget européen, le Conseil, soutenu par la Commission, invite les Etats membres à conclure un accord intergouvernemental relatif à la protection des intérêts financiers de la Communauté. Cela aboutit à la signature d'une Convention en 1995 qui élabore un cadre général des activités de la Commission dans la lutte contre la fraude.

Si l'UCLAF continue d'exister jusqu'en 1999, il est vivement critiqué de par ses insuffisances pour révéler et mettre au jour les irrégularités et les fraudes, particulièrement à l'intérieur même des institutions. Dans un contexte difficile entre le Parlement et la Commission dirigée par Jacques Santer, la proposition est lancée de remplacer l'UCLAF par un Office indépendant de lutte anti-fraude. C'est ainsi qu'est créé au sein de la Commission, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) par une décision de celle-ci du 28 avril 1999¹³³.

132 COM (87) 572 et COM (87) PV891

133 1999/352/CE, CECA, Euratom: Décision de la Commission, du 28 avril 1999, instituant l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) [notifiée sous le numéro SEC(1999) 802]

Sa mission principale est d'effectuer les enquêtes administratives antifraudes en lui conférant un statut spécial d'indépendance¹³⁴. Ainsi, à côté des enquêteurs, l'OLAF est composée d'un directeur nommé en concertation entre le Parlement, la Commission et le Conseil, qui a la faculté de présenter des recours devant la Cour de justice pour protéger son indépendance. De plus, il peut ouvrir une enquête non seulement à la demande de l'institution, de l'organe ou de l'Etat membre concerné, mais aussi de sa propre initiative.

Afin d'assurer le contrôle de l'Office, a été institué le comité de surveillance de l'OLAF qui chargé du contrôle du travail d'enquête¹³⁵.

Concernant ses activités, l'OLAF exerce toutes les compétences d'enquête conférées à la Commission par la réglementation communautaire et les accords en vigueur avec les pays tiers, en vue de renforcer la lutte contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté européenne.

L'Office, faisant partie des services de la Commission, contribue à la conception et au développement des méthodes de prévention et de lutte antifraude.

Afin de coordonner l'action des États membres dans leur lutte antifraude, l'OLAF leur apporte le concours de la Commission dans le but d'organiser une collaboration étroite et régulière entre les autorités nationales compétentes.

Au-delà de la protection des intérêts financiers, la responsabilité de l'Office concerne l'ensemble des activités liées à la sauvegarde des intérêts communautaires contre des comportements irréguliers susceptibles de poursuites administratives ou pénales.

Partant du constat que les fraudes communautaires peuvent se dissimuler dans tous les secteurs et surtout à tous les niveaux, les enquêtes menées par l'OLAF peuvent être externes,

134 Dans le souci de garantir l'indépendance de l'OLAF dans sa fonction d'enquête, le législateur a donné l'obligation au Directeur Général de l'Office de ne solliciter ni d'accepter d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune institution (y compris la Commission)

135 Il faut préciser ici que les modalités de fonctionnement sont régies par trois actes communautaires différents :

- Un règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).
- Un règlement (EURATOM) n° 1074/1999 du Conseil du 25 mai 1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF).
- Un Accord interinstitutionnel du 25 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission des Communautés européennes relatif aux enquêtes internes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)

c'est-à-dire au niveau des Etats membres, ou internes, c'est-à-dire au sein même des institutions.

La particularité de l'équipe des enquêteurs de l'OLAF est sa pluridisciplinarité, ce qui lui permet d'avoir une approche globale et intersectorielle dans les domaines policier, judiciaire, financier, douanier, environnemental...

A la suite de l'enquête, un rapport contenant des recommandations est établi et présenté soit à l'Etat membre, soit à l'institution.

Si l'OLAF joue un rôle important dans la lutte contre la criminalité économique et financière de niveau européen, notamment par la détection des fraudes au budget communautaire, elle n'est pas à l'abri de critiques, ou du moins de questionnements légitimes quand à son statut et à son contrôle. En effet, du point de vue de son statut, certains doutent de sa véritable indépendance du fait des liens très étroits qui unissent l'Office et la Commission, alors que du point de vue de son contrôle, il est souligné que « *les garanties de l'objectivité des enquêtes et du respect des droits individuels sont insuffisants* »¹³⁶.

Cependant, malgré ces critiques, le bilan de l'OLAF en matière de lutte contre la criminalité organisée reste très convaincant, du moins à la lecture de son dernier rapport publié en 2009. Est ainsi souligné que depuis sa création en 1999, l'OLAF a ouvert des enquêtes dans plus de trois mille affaires et que plus de trois cents personnes ont été condamnées par la justice pénale à la suite de ces enquêtes. En terme financier, rien que sur l'année 2008, le montant total de recouvrements en liaison avec les dossiers traités par l'OLAF est supérieur à 460 millions d'euros¹³⁷.

Après avoir décrypté les principaux instruments et organismes mis en place dans l'Union européenne pour lutter contre la criminalité organisée, il est nécessaire d'aborder de façon synthétique, et nécessairement prospective, les potentiels apports du traité de Lisbonne en la matière.

Section 4

Les enjeux et les perspectives après le traité de Lisbonne

136 Comité de surveillance de l'OLAF, rapport d'activité juillet 2000

137 Neuvième Rapport d'activités de l'OLAF. Période du 1^{er} janvier au 3^e décembre 2008

Il est encore difficile d'analyser ce que Lisbonne pourra permettre en matière de lutte contre la criminalité organisée. Cependant, nous pouvons déjà, à priori, constater quelques améliorations importantes.

D'un point de vue général, l'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans le corpus du traité est considérablement significative dans la mesure où « *l'efficacité de la lutte contre la criminalité ne peut fonctionner si les garanties fondamentales n'existent pas* »¹³⁸. En effet, une sanction solide et efficace ne peut avoir ces caractéristiques que si elle a été prise dans le respect des droits fondamentaux et particulièrement lorsque l'espèce se situe dans des Etats différents.

Le changement le plus marquant avec le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, est sans doute que l'espace de liberté, de sécurité et de justice devient une politique à part entière de l'Union¹³⁹, qui découle notamment de la disparition de l'architecture en piliers. Juridiquement, cela se traduit par un changement des conditions d'adoption des textes qui ne dépendront plus des procédures intergouvernementales, mais qui seront dorénavant soumises, sauf exception, à la procédure législative ordinaire caractérisée par un vote à la majorité qualifiée au Conseil, et par l'obligation de codécision du Parlement. Ainsi, la justice pénale semble prendre une place plus importante dans les nouveaux traités.

Le traité de Lisbonne propose ainsi d'accroître le pouvoir de l'Union Européenne dans le champ pénal en lui conférant des compétences pour harmoniser les incriminations, les sanctions, et la procédure pénale dans certains domaines dont celui de la « lutte contre la criminalité » organisée¹⁴⁰. Certes, cette compétence n'est pas nouvelle puisque l'Union Européenne disposait déjà dans le cadre du troisième pilier du pouvoir d'élaborer des normes, par la technique de la décision-cadre, afin de fixer des minima dans la définition d'incrimination et des sanctions¹⁴¹. Mais le traité de Lisbonne accroît de façon importante le

138 D'après l'entretien que j'ai réalisé à Rome le 20 avril 2010 avec le magistrat palermitain Fabio Licata, juge au sein du pool anti-mafia de Palerme

139 Art 82 TFUE

140 Article 83 TFUE

141 Voir Partie 1, chapitre 1 de la présente étude

champ de compétence de l'Union européenne pour harmoniser les dispositions pénales substantielles. Désormais, des directives peuvent être adoptées en matière de criminalité organisée¹⁴². En effet, l'article 83 du TFUE prévoit que : « *Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de directive conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière résultant du caractère ou des incidences de infractions ou d'un besoin particulier de les combattre sur des bases communes* ». L'article ajoute une liste des domaines de criminalité ainsi communautarisés. Outre le terrorisme, la traite des êtres humains, l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, le trafic illicite de drogues, le trafic illicite d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon de moyens de paiements, la criminalité informatique, le texte vise in fine la criminalité organisée.

Il faut ici noter un changement dans la forme et la présentation. Cet article 83 pose comme autonome le principe de criminalité organisée contrairement à l'ancien article 29 du TCE qui prévoyait que l'objectif d'élaboration d'un espace de liberté, de sécurité et de justice devait être « *atteint par la prévention de la criminalité, organisée ou autre, et la lutte contre ce phénomène, notamment le terrorisme, la traite d'êtres humains et les crimes contre des enfants, le trafic de drogue, le trafic d'armes, la corruption et la fraude* ». Ainsi, tous ces domaines étaient intrinsèques au concept de criminalité organisée. Ils étaient susceptibles de constituer des activités de crime organisé, ce qui apparaissait comme relativement logique.

Au contraire, l'article 83 du TFUE pose la criminalité organisée comme un domaine à part entière, détaché des autres. Seulement, quel contenu pourra-t-on donner désormais à ce concept ?

Le traité de Lisbonne apporte d'autres nouveautés pour le développement de la lutte contre la criminalité organisée¹⁴³.

Un autre élément découlant de la fin de la structure en piliers, réside dans l'automatisme de la compétence de la Cour de Justice. Cette avancée sera primordiale pour le développement de

142 Eliette Rubi-Cavagna. Réflexions sur l'harmonisation des incriminations et des sanctions pénales prévues par le traité de Lisbonne. Revue de science criminelle 2009 p501. Editions Dalloz 2009.

143 Jean Pradel, Geert Corstens, Gert Vermeulen. « Droit pénal européen ». Précis Dalloz, 3ème édition 2009. Pp 478-480 et appendice « La métamorphose européenne. L'influence du traité de Lisbonne sur le droit pénal européen » pp753-767

la coopération en matière de la lutte contre la criminalité organisée puisqu'ainsi, les juges nationaux pourront plus facilement connaître et savoir comment interpréter les instruments mis en place par l'Union européenne, par un contact plus automatique et plus direct entre ces avec la Cour de justice. Ainsi, ce contact ne sera plus laissé au bon vouloir politique des Etats membres comme cela a été le cas jusqu'à maintenant. Cependant, concernant les mesures relatives à la coopération judiciaire et policière en matière pénale, prises avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, il faut noter que le protocole n°10 annexé au traité, repousse à cinq ans la possibilité pour la Commission d'introduire un recours en manquement¹⁴⁴. On peut regretter ce report, mais sans doute les rédacteurs ont pensé qu'après ce délai, la plupart des « anciens » instruments auront fait l'objet de modifications et de transformation sur la base du nouveau traité. Ainsi, préfèrent-ils soumettre à la Cour des actes juridiquement homogènes.

Enfin, le dernier changement essentiel qu'il convient de souligner dans la perspective d'une lutte plus intégrée contre la criminalité organisée est l'introduction d'une base juridique explicite pour la création d'un Parquet européen à partir d'Eurojust¹⁴⁵. Cette prévision ne pourrait voir le jour que par l'adoption d'un règlement, conformément à la procédure législative spéciale¹⁴⁶. Ainsi, un nécessaire consensus politique devra d'abord naître entre tous les pays avant que cette structure pénale puisse exister.

Dans le cas où ce règlement serait adopté, le Parquet européen aurait d'abord une compétence limitée aux infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Cependant, il est prévu que le Conseil puisse « simultanément ou ultérieurement » adopter une décision afin d'étendre les compétences du Parquet européen à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière.

Ainsi, si les bases juridiques sont posées pour armer la Communauté d'un arsenal matériel et fonctionnel de lutte contre la criminalité organisée, tout dépendra de la volonté politique des Etats et des institutions européennes de se saisir de cette question pourtant de plus en plus brûlante dans une Europe économique, financière et libérale.

144 Rapport d'information du Sénat. « Le citoyen au centre de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice (programme de Stockholm) ». Commission des affaires européennes. 19 novembre 2009. Pp 39-41 « les perspectives ouvertes par le traité de Lisbonne »

145 Article 86

146 Le Conseil statue à l'unanimité après approbation du Parlement européen

Si nous avons vu tout au long de cette première partie les instruments législatifs et opérationnels dont s'est dotée l'Union européenne pour faire face à la criminalité organisée transfrontalière, il est nécessaire à présent de passer « de l'autre côté du mur » et d'analyser comment les organisations criminelles transnationales utilisent et profitent de cette grande zone de liberté et d'échange qu'est l'Union européenne.

Pour cela, il est nécessaire de se fixer sur un cadre précis, en prenant pour appui l'exemple de l'Italie, un des pays fondateur de l'Union européenne mais également du phénomène des « mafias ».

Partie 2

L'Union européenne zone de prédilection de la criminalité organisée à travers l'exemple italien : la nécessité d'une lutte commune

« Les mafias du Mezzogiorno sont des réalités dynamiques, en perpétuelle mutation ; capable de parfaitement s'adapter aux circonstances politiques, sociales, et économiques les plus diverses ».

M. Serceau¹⁴⁷

Il est nécessaire à présent de se rendre compte de la réalité de la criminalité organisée au sein de l'Union européenne, et d'analyser comment ces organisations « envahissent » l'espace européen en profitant, voire même en détournant, les règles sensées offrir aux citoyens un espace d'échanges et de libertés.

Pour cela, afin de ne pas rester dans des développements abstraits, nous nous appuyerons sur un exemple qui nous est apparu le plus pertinent de par son histoire particulière avec la criminalité organisée mais aussi avec la construction européenne. Il s'agit de l'Italie.

Ainsi, nous verrons dans un premier temps la justification de ce choix (Chapitre 1), puis, dans un second temps, toujours sur le fondement de cet exemple, nous analyserons l'évolution des mafias dans l'espace européen (Chapitre 2), enfin nous étudierons la concrète coopération

147 « L'enfer des mafias », revue *Panoramiques*, n° 39, 1er trimestre 1999.

pénale de l'Italie en matière de criminalité organisée au sein de l'Union européenne (Chapitre 3).

Chapitre 1

Le choix de l'exemple italien

Il est difficile pour un non-italien de concevoir réellement l'impact des « mafias » sur la vie entière du pays, aussi bien au niveau politique, économique que social. On imagine souvent la « mafia » comme un groupe d'hommes « rétro », certes violents, mais toujours en fin de compte honorables, qui ont su garder les valeurs traditionnelles de la terre, de la famille et de la « justice ». D'ailleurs, les « mafias » d'aujourd'hui se plaisent de cette image et tentent toujours de la mettre en relief. Ainsi, si quelqu'un d'autre ose dresser le véritable miroir de la « mafia », il sera le plus rapidement possible traqué et supprimé. C'est ce qu'a pourtant fait Roberto Saviano dans son livre *Gomorra*¹⁴⁸ qui présente non pas le « vrai visage » de la Camorra (mafia de la Campanie, région de Naples), mais son véritable empire : le phénomène mafieux est désormais économique et financier, et donc fondamentalement social et politique, car ces domaines ne sont pas des blocs séparés, mais bien des vases communicants.

Le plus frappant en lisant le livre de Roberto Saviano est de voir que ce système opère au cœur de l'Europe, dans son berceau historique et culturel, au sein du pays qui a impulsé et accompagné depuis l'origine la construction de l'Union européenne. Ce qui laisse perplexe, en lisant *Gomorra*, c'est de voir comment cette criminalité organisée enracinée sur ce

148 Roberto Saviano « Gomorra », Folio, 2007

territoire profite de tout le système européen et en tire avantage alors même qu'ils en bafouent les fondements : dans un grand nombre de régions italiennes, qui tend malheureusement à augmenter pour atteindre celles du nord de l'Italie, la liberté d'établissement, la libre prestation de service, la libre concurrence n'existent tout simplement pas.

Si le phénomène semble local, il ne faut pas se fier aux apparences, et c'est depuis longtemps que l'on reconnaît l'exportation du phénomène mafieux au-delà de son territoire originaire.

Ainsi, le problème n'est pas une simple question de politique nationale, il est nécessaire qu'il devienne européen si l'on veut voir un jour le phénomène si ce n'est anéanti, du moins considérablement affaibli.

Le choix de l'Italie pour illustrer la nécessaire bataille que doit livrer l'Union européenne contre la criminalité organisée nous est ainsi apparu le plus pertinent pour trois raisons principales : d'abord parce que l'Italie constitue un des pays fondateurs de l'Union européenne, (Section 1), également parce qu'elle est le berceau européen de la criminalité organisée à travers le phénomène des mafias (section 2), mais surtout parce qu'elle seule, du fait du poids de son histoire, a développé un véritable arsenal juridique et professionnel en matière de lutte contre la criminalité organisée, qui a, à maintes reprises, inspiré l'Union européenne dans le développement de ses propres instruments (Section 3).

Section 1

L'Italie, pays fondateur de l'Union européenne

L'Italie est membre fondateur de l'Union européenne et a œuvré tout au long du XXe siècle pour mettre en place une « *union sans cesse plus étroite entre les peuples* ». Ainsi, on peut citer l'important « Manifeste de Ventotene » rédigé en 1941 par Altiero Spinelli, Ernesto Rossi e Eugenio Colorni, qui développe et fait circuler une thèse fédéraliste de la construction européenne. De plus, si Robert Schuman et Jean Monnet sont présentés comme les principaux fondateurs de la construction européenne, il ne faut pas oublier le rôle essentiel joué par l'italien Alcide de Gasperi dont le bilan de la politique européiste se situe entre idéal et réalisme. Il reste en effet un des Pères fondateurs de l'Europe qui aura contribué à la construction d'une Europe nouvelle afin de « *constituer cette solidarité de la raison et du*

sentiment, de la fraternité et de la justice, et insuffler à l'unité européenne l'esprit héroïque de la liberté et du sacrifice qui a toujours été celui de la décision dans les grandes heures de l'Histoire »¹⁴⁹.

Bien que cela soit symbolique, il faut également noter que le traité fondateur de 1957 est signé à Rome au Capitole, dans la grande salle des Horaces et des Curiaces.

Si l'Italie n'est pas l'élève modèle de la construction européenne, elle a toujours cherché à ne pas se retrouver marginalisée et a dû pour cela doubler parfois ses efforts. Ainsi, par peur de voir l'Europe « dirigée » par le groupe franco-allemand, elle s'est toujours montrée partisante d'une Europe élargie et pluraliste, et soutiendra pour cette raison l'adhésion du Royaume-Uni aux Communautés européennes. Consciente des disparités entre les pays européens et de la nécessité d'une Europe intégrée, elle va œuvrer tout au long de la construction pour une plus forte démocratisation au sein des institutions et un meilleur équilibre économique et social entre les Etats membres. Ainsi, l'Italie mettra un accent récurrent dans le développement de politiques sociales avec par exemple la proposition, en 1971, d'un mémorandum sur la politique de l'emploi, qui souligne également la nécessité de renforcer les politiques régionales au sein des Communautés. Ainsi, les initiatives italiennes contribuèrent à l'extension du domaine d'action du Fond social européen et au lancement, en 1975, du premier fonds régional¹⁵⁰.

D'un point de vue politique, l'Italie a toujours été convaincue de la nécessité d'une plus grande intégration et unification (même si cela semble aujourd'hui moins visible). Et ce, pas seulement de la part des gouvernements, mais aussi de la part de la population civile. On peut pour cela rappeler un évènement interne relativement marquant du point de vue européen : cette aspiration d'une Europe politique s'est notamment révélée lors d'un référendum, organisé durant les élections européennes de 1989, et qui proposait « la transformation des

149 Maddalena Guiotto. "La tradizione europeista dei partiti cristiano-democratici : CDU/CSU e DC negli anni Cinquanta". Dal dopoguerra alla costruzione dell'Unione Europea, Atti della XLV Settimana di Studio del Centro per gli studi storici italo-germanici, (Trento, 16-20 settembre 2002), a cura di G. E. Rusconi e H. Woller, in corso di stampa

150 Pour une histoire complète du rôle de l'Italie dans la construction européenne, voir Marinelle Neri Gualdesi. « Il cuore a Bruxelles, la mente a Roma. Storia della partecipazione italiana alla costruzione dell'unità europea ». Edizioni ETS.2004.

Communautés européennes en une union effective dotée d'un gouvernement responsable devant le Parlement » et attribuant à ce dernier la tâche de « rédiger un projet de Constitution européenne ». Cette initiative purement symbolique fut approuvée à 88% par les électeurs, marquant un très large consensus dans la société italienne concernant l'intégration européenne¹⁵¹.

Aujourd'hui, l'Italie, malgré un semblant de repli sur elle-même, reste le quatrième contributeur au budget de l'UE, et son produit intérieur brut se compare largement à ceux de pays comme la France ou la Grande-Bretagne. En 2009, l'Italie est redevenue la troisième économie européenne, après la France et devant le Royaume-Uni¹⁵².

Cependant, derrière ce relatif succès économique, l'Italie connaît un problème récurrent dans son histoire, le problème des mafias qu'il s'agit désormais de présenter afin de pouvoir ensuite situer l'impact de celles-ci à l'intérieur de l'espace européen.

« berceau » de la criminalité organisée à travers le phénomène de mafias.

L'histoire de la mafia en Italie s'échelonne entre mythe et réalités. Ce qui est certain, c'est qu'elle fait partie du paysage économique, politique et social depuis au moins le XIXe siècle¹⁵³. Avant de rendre compte de l'évolution synthétique du phénomène mafieux en Italie (II), il nous est apparu important d'apporter quelques précisions concernant les notions employées (I).

I. Précisions de définitions

151 Etudes et recherches n°27. Juin 2003. « L'Italie, l'Europe et la présidence de l'Union Européenne. » Roberto Di Quirico. Etude pour le Groupement d'Etudes et de recherches Notre Europe.

152 Etude économique de l'Italie de 2009 de l'OCDE. Éditions OCDE

153 On situe l'apparition du terme en 1860

Afin de clarifier nos propos, il est important, au préalable, de procéder à des précisions épistémologiques. Le mot mafia, dont l'étymologie est relativement incertaine, définit en principe la criminalité organisée propre à la Sicile, autrement appelée « Cosa Nostra ». Par une sorte de déviance du langage, l'usage du mot s'est généralisé pour englober d'autres organisations criminelles de la sorte, présentes sur le territoire italien, et qui sont principalement la Camorra en Campanie, la 'Ndrangheta en Calabre et la Sacra Corona Unita dans les Pouilles. Le mot s'est également exporté hors du pays pour s'appliquer également aux vory v zakone russes, aux triades chinoises, aux yakusas japonais...

Dans le cadre de notre étude, nous utiliserons la notion de façon générale afin d'englober les principales organisations criminelles italiennes, sauf lorsque nous voudrions cibler une organisation en particulier.

Il faut également relever que si la mafia est sans l'ombre d'un doute une organisation criminelle, toute organisation criminelle n'est cependant pas une mafia. La mafia contient plusieurs éléments de spécificité qui sont extrêmement importants pour comprendre à la fois la pérennité du phénomène mais également les difficultés de sa lutte. Si la mafia répond entièrement à toutes les caractéristiques de la criminalité organisée que nous avons vues jusqu'à maintenant, elle dépasse en un certain sens la notion, dans la mesure où elle présente au moins deux attributs distinctifs : d'une part elle est intrinsèquement liée à la population locale, et d'autre part elle est enracinée à un territoire¹⁵⁴. Ces deux éléments sont essentiels pour comprendre le phénomène mafieux en Italie. La question qui reste en suspens dans le cadre de notre étude est celle de savoir si une lutte de niveau européen doit prendre en compte ou non ces éléments distinctifs dans la mise en place de son arsenal. Autrement dit, faut-il envisager, à côté de la lutte générale contre la criminalité organisée, une lutte spécifique au phénomène mafieux, ou bien faut-il globaliser la lutte et ne pas faire de distinctions entre lutte contre la criminalité organisée et lutte contre la mafia ?

D'un point de vue juridique, il nous a semblé, grâce notamment à l'entretien réalisé avec le juge anti-mafia Fabio Licata, que la question n'était en fait pas primordiale. L'Europe doit développer des instruments flexibles, adaptables à toutes formes de criminalité organisée. Si

154 Clotilde Champeyrache, « Sociétés du crime, un tour du monde des mafias », éditions CNRS, 2007 p 9

la mafia connaît des spécificités qu'il ne faut pas négliger sur un plan social et politique, elle utilise tous les vecteurs de la criminalité organisée classique.

Dans tous les cas, dans le cadre de notre étude, tous les développements relatifs aux activités mafieuses dans l'Union européenne, voire parfois grâce à l'Union européenne, sont applicables, à fortiori à l'ensemble des organisations criminelles.

II. L'enracinement de la mafia en Italie

Plusieurs mythes existent sur la naissance de la mafia en Italie, contribuant ainsi à son enracinement social et politique.

Un des principaux est celui des chevaliers Osso, Mastroso et Carcagnosso, particulièrement intéressant dans le cadre de notre étude puisqu'il lui attribue des origines étrangères, en l'espèce espagnoles. Selon ce mythe, Osso, Mastrasso et Carcagnosso sont trois chevaliers espagnols issus de la famille noble des Montalbano qui, s'exilant en Italie, auraient ensuite été emprisonnés sur l'île de Favignana du fait d'un crime de sang commis pour venger l'honneur d'une de leurs sœurs abusée par un noble. Suite à de longues années de travaux forcés, les routes des trois chevaliers se seraient séparées pour diffuser les règles sociales de la Mafia en Sicile pour Osso, de la Camorra en Campanie pour Mastroso et de la 'Ndrangheta en Calabre pour Carcagnosso.¹⁵⁵

Les mythes concernant la mafia attribuent toujours un caractère honorable aux personnages fondateurs. De ce fait, lorsqu'il devient difficile pour la mafia de justifier certaines activités (trafic de drogues, prostitution, enlèvements...), le recours au mythe s'avère utile. Ainsi est-il souvent fait allusion à la distinction entre ancienne et nouvelle mafia¹⁵⁶ : la version d'une mafia antique et noble en opposition à une nouvelle mafia « rongée » par l'argent de la drogue.

155 Clotilde Champeyrache, « Sociétés du crime, un tour du monde des mafias », éditions CNRS, 2007, p 41- 43

156 Salvatore Lupo « Histoire de la mafia, des origines à nos jours », 1999, Flammarion, champs histoire. p22

Cette croyance d'une mafia « bénéfique » s'est perpétuée jusqu'à nos jours, comme le montre l'interrogatoire d'un repenti lors du maxi-procès de Palerme de 1986¹⁵⁷. En effet, à la question à quoi sert la mafia, il 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 ».

Ainsi s'explique le lien particulièrement étroit qui unit mafia et société civile.

Ces dernières décennies, 'ndrangheta, camorra, et Cosa nostra ont été, à plusieurs reprises, sur le devant de la scène politique, économique et judiciaire de l'Italie. Si leurs méthodes, tant du point de leur organisation interne que de celui de leurs activités, divergent, le tableau d'ensemble montre que les mafias en Italie sont toujours aussi enracinées et n'ont pas « *cédé la place à la légalité et à l'Etat* »¹⁵⁸.

Il apparaît désormais que la mafia la plus dangereuse en Europe serait à l'heure actuelle la mafia calabraise, la 'ndrangheta, bien qu'elle soit la plus discrète et la plus mystérieuse¹⁵⁹. Sa dangerosité réside d'une part dans l'importance faramineuse de ses ressources financières liées au trafic de drogues, d'autre part dans son impressionnante capacité à infiltrer les milieux politiques, et enfin et surtout, dans le déploiement de ses activités hors de son territoire originaire : en Italie du Nord, notamment dans la région de Milan, mais aussi à l'étranger, par exemple en Allemagne¹⁶⁰. C'est surtout à partir des années 1960 que la 'ndrangheta se renforce économiquement et politiquement. Ainsi, trois principales « 'ndrine » (familles mafieuses) se répartissent le territoire, mais aussi les marchés criminels et légaux.¹⁶¹

157 Le 10 février 1986 le Maxi-procès contre le crime organisé sicilien débute à Palerme. En tout, quelque 475 accusés doivent comparaître devant un « pool » de magistrats antimafia, dirigés par les célèbres juge Giovanni Falcone et son collègue Paolo Borsellino.

158 Clotilde Champeyrache. « L'infiltration mafieuse dans l'économie légale ». L'Harmattan.2004. pp 156

159 D'après l'entretien réalisé avec le juge anti-mafia de Palerme, Fabio Licata

160 Le 15 août 2007, six personnes ont été assassinés à Duisbourg par un membre de la 'ndrangheta révélant ainsi la forte présence de cette mafia en Allemagne. C'est par ailleurs la première fois qu'un règlement de compte mafieux survenait en dehors du territoire italien.

161 La 'ndrine Piromalli contrôle la plaine de Gioia Tauro ; la 'ndrine Tripodo contrôle Reggio Calabria ; et la 'ndrine Macri occupe le territoire de la Locride

Si en 1975, la première guerre éclate entre ces familles, le renouvellement des personnes et des 'ndrine ne tardera pas à voir le jour permettant un renforcement des relations de la 'ndrangheta avec les hommes politiques locaux qui lui fournissent la possibilité d'obtenir toutes les adjudications de travaux publics. Ce n'est qu'à partir des années 1990 que l'Etat italien prendra conscience des dangers de cette mafia et initiera la mise en œuvre d'une lutte plus resserrée.

La Camorra est aujourd'hui la mafia la plus «spectaculaire» d'Italie dans le sens où elle est la plus visible, s'affichant ostensiblement dans les quartiers qu'elle contrôle. Mais c'est également à cause de ses guerres de familles faisant plus de 600 morts depuis les années 2000¹⁶² qu'elle a fait parlé d'elle, en occupant une large place dans les actualités italiennes. Aujourd'hui, la camorra regroupe plusieurs milliers de membres répartis dans plus de deux cents familles. Cet éparpillement des pouvoirs constitue à la fois la force et la faiblesse de l'organisation. En effet, il est en grande partie responsable des difficultés des forces policières et judiciaires d'assurer une lutte efficace contre le clan, mais il est aussi source de division de l'organisation et de multiplication des conflits à l'intérieure de celle-ci. Grâce notamment au courage de l'auteur et journaliste Roberto Saviano, le monde entier (et donc également l'Union européenne !) a pu se rendre compte de la domination et du total contrôle par la Camorra de toute l'économie locale qui, de fait, s'imbrique dans l'économie nationale, elle-même dépendante de l'économie européenne, et mondiale. C'est tout ce cheminement que permet de révéler Roberto Saviano au fil de son livre, Gomorra.

Pour finir, on ne peut omettre la présentation de la plus connue des organisations criminelles italiennes : la mafia sicilienne ou Cosa nostra. Son succès provient notamment de son exportation et de son large développement aux Etats-Unis à partir de la fin du XIXe siècle notamment du fait de la grande vague d'émigration italienne à cette époque. Ainsi, elle a fait l'objet de nombreux films et livres qui ont en réalité mis en exergue le faux caractère d'« honorable société » de la mafia sicilienne.

Mais Cosa nostra est surtout connue pour ses attaques directes contre l'Etat italien entre les années 1970 et 1990 par des assassinats de représentants politiques, par des attentats en

162 Tableau relatif au nombre annuel d'homicides cammoristes à Naples sur la période 1980/2007, dans Clotilde Champeyrache, « Sociétés du crime, un tour du monde des mafias », éditions CNRS, 2007. p164

dehors du sol sicilien (le 27 mai 1993 une bombe explose dans la galerie des Offices de Florence), ainsi que par les meurtres des juges palermitains les plus actifs dans la lutte contre la mafia, Giovanni Falcone et Paolo Borsellino¹⁶³.

Cependant, depuis près de deux décennies, Cosa nostra se montre très silencieuse ce qui est souvent interprété, à tort, comme un signe de faiblesse. L'histoire de la mafia a déjà révélé des périodes de silence où la mafia en profitait en réalité pour se réorganiser et pour mener au mieux ses activités. Il faut ici revenir aux principes les plus essentiels de toutes les organisations criminelles : plus elles se font discrètes, plus elles sont à l'abri des représailles.

Si nous venons de dresser un tableau synthétique de la présence certaine et importante des mafias sur le territoire italien, voire européen, il faut à présent mettre en avant l'importance des outils que l'Etat italien, souvent sur l'impulsion des professionnels de la justice, a mis en place au fil des décennies afin de se munir d'« armes de destruction massive » contre la mafia. Cependant, notons dès à présent qu'aucune mafia, à l'heure actuelle, n'a été anéantie.

Section 3

La force de la lutte contre la criminalité en Italie : un arsenal juridique et professionnel, source d'inspiration pour l'Europe

En matière de lutte contre la criminalité organisée, l'Italie a été à l'avant-garde. C'est en effet elle qui a, en quelque sorte, révélé l'urgence de la situation concernant le développement de la criminalité organisée, dans le contexte des grandes « enquêtes italiennes » anti-mafia et anti-corruption des années 1980/1990. C'est véritablement à ce moment là qu'a émergé la

¹⁶³ Giovanni Falcone est assassiné le 23 mai 1992 lors du « massacre de Capaci » et Paolo Borsellino, le 19 juillet 1992 lors du « massacre de Via Amelio »

formulation d'un enjeu criminel de niveau européen. À partir de l'ouverture du maxi procès de Palerme en 1986, où 475 accusés sont présentés devant le pool anti-mafia, le discours d'un grand nombre d'experts s'est développé pour dénoncer le fait que les criminels européens bénéficieraient d'une sorte d'impunité, qui serait due à la possibilité de franchir librement les frontières des pays de l'Union alors que les juges, eux, demeurent soumis dans leurs enquêtes aux procédures et contraintes nationales.

C'est également la traque du phénomène mafieux sicilien qui a révélé la nécessité d'une véritable coopération judiciaire de niveau européen. Ainsi, les enquêtes menées dans les années 1980 par le juge Giovanni Falcone en matière de mafia ont permis que soit dépassé le concept de coopération au sens de coopération entre gouvernements. Giovanni Falcone a été l'un des premiers à considérer que la coopération judiciaire devait être entendue comme une coopération directe entre autorités judiciaires. Cette idée « révolutionnaire » à l'époque est désormais à la base de la philosophie européenne en matière pénale¹⁶⁴.

C'est aussi l'Italie qui a donné, la première, une définition juridique stricte et précise de la mafia, reprise ensuite comme modèle au niveau européen (I) et qui a développé des sanctions permettant d'abattre le plus efficacement possible le modèle mafieux (II).

I. Des définitions juridiques élémentaires pour lutter de façon complète contre la mafia

La définition juridique de la mafia en Italie date du Rapport Cattanei de la Commission parlementaire italienne d'enquête sur la mafia¹⁶⁵ de 1972. Ainsi sont présentés ses traits caractéristiques principaux :

¹⁶⁴ D'après l'entretien avec le juge Fabio Licata, précité

¹⁶⁵ La première Commission parlementaire sur la mafia a été mise en place en 1963. Son instauration démontrait la nécessité qu'il y avait de traiter la mafia comme « un phénomène justiciable d'une interprétation (et d'un traitement) spécifique(s) ». Jean-Louis Briquet, « Italie : un système de pouvoir en procès », *Critique internationale* n°3 - printemps 1999

« la recherche de l'enrichissement poursuivi à travers des formes de médiation et d'insertion parasitaire, l'usage systématique de la violence »

« la liaison avec les pouvoirs publics »

« la capacité à dissimuler des activités illicite derrière des activités légales »

et « l'existence d'une association criminelle qui se partage territoires et compétences ». ¹⁶⁶

Tous ces éléments seront repris et synthétisés dans la définition de l'article 416 bis du Code pénal italien, lors de l'adoption, le 13 septembre 1982 de la loi n° 646 dite loi Rognoni-La Torre.

Cette définition établit la distinction juridique entre la mafia et la simple association de malfaiteurs, définie à l'article 416 du code pénal. Bien que ces deux infractions relèvent toutes deux du domaine de la criminalité organisée, et contiennent toutes deux un lien associatif, une structure organisationnelle, et un projet criminel ; la mafia va au delà de ces trois éléments en reposant sur un ingénieux équilibre entre la sphère légale et la sphère illégale, et en recourant systématiquement à l'intimidation afin d'exercer un véritable contrôle des territoires.

Cette définition fut une grande source d'inspiration pour l'élaboration d'une notion internationale et européenne commune de la criminalité organisée.

Ainsi, lors de la Conférence des Nations Unies sur le crime organisé qui s'est tenue à Palerme en décembre 2000, la déclaration commune des cent vingt quatre Etats présents s'est explicitement appuyée sur la définition du délit d'association mafieuse du Code pénal italien qui établit que : « *L'association est de type mafieux quand ceux qui en font partie se servent de la force d'intimidation du lien associatif et de la condition d'assujettissement et d'omertà qui en découle pour commettre des délits, pour acquérir de manière directe ou indirecte la gestion, ou de toute façon, le contrôle d'activités économiques, de concessions, d'autorisations, adjudications et services publics, ou pour réaliser des profits ou des avantages injustes en soi ou pour d'autres, ou bien dans le but d'empêcher ou de faire obstacle au libre exercice du vote ou de procurer des votes à soi même ou à d'autres lors des consultations électorales* ». (Extraits article 416 bis du Code pénal italien).

166 Clotilde Champeyrache, « L'infiltration mafieuse dans l'économie légale », L'Harmattan, 2004, pp 9-15

Si dans la convention de Palerme de 2000, le terme mafia n'apparaît pas, une distinction entre association de malfaiteurs et groupe criminel organisé est tout de même introduite, marquant ainsi une spécificité de ces groupes criminels.

A côté de cette définition principale, l'Italie a également développé d'autres infractions liées au phénomène mafieux afin de pouvoir appréhender juridiquement celui-ci de façon intégrale. Ainsi, au fil du temps, le législateur italien est venu préciser et compléter cette notion grâce à une série d'infractions liées à ce phénomène : association de malfaiteurs (art 416 du Code pénal, séquestration de personne à fin d'extorsion, association ayant pour but le trafic de stupéfiants (article 74 du décret du Président de la République du 9 octobre 1990, n° 309), échange électoral politico-mafieux (article 416 ter CP), associations subversives (article 270 CP)...

Ce large panel de définitions dont dispose l'Italie pour lutter contre « sa » criminalité organisée a bénéficié d'un phénomène d'exportation vers d'autres pays étrangers qui ont tenté de l'intégrer afin de faire plus facilement obstacle aux transformations de la criminalité organisée, notamment en considération de son « nouveau » caractère transnational. C'est par exemple le cas de la France qui a introduit le délit « d'association de malfaiteurs » dans son code pénal par une loi du 15 mai 2001¹⁶⁷.

Cependant, des lacunes restent encore patentes dans le droit de nombreux Etats membres qui, souvent, n'appréhendent pas directement l'infraction de crime organisé, mais ne le font que indirectement par le biais de la circonstance aggravante.

A côté de ces définitions, l'Italie a développé de précieux outils pour les professionnels afin que ceux-ci ne se trouvent pas démunis une fois un groupe criminel appréhendé.

II. Des outils efficaces aux mains des professionnels

D'après l'article 416 bis du code pénal italien, l'individu inculpé d'association mafieuse « doit toujours être passible de confiscation des éléments utilisés ou susceptibles d'être utilisés pour commettre le délit, et des éléments représentant le prix, le produit ou les revenus

¹⁶⁷ Loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 art. 45 Journal Officiel du 16 mai 2001

d'un tel délit ou de l'usage de ceux-ci ». Ces mesures s'appliquent également aux parents, associés et aux personnes ayant partagée la vie de l'inculpé au cours des cinq dernières années. La confiscation des produits du crime est primordiale pour tenter de diminuer l'immense patrimoine de la mafia. Cette mesure a été rapidement appliquée par les juges en ce qui concerne la confiscation d'appartements, de véhicules, de terrains agricoles, ou de bâtiments, mais également de « biens constituant des activités économiques », ce qui vise ici les entreprises légales gérées par des mafieux¹⁶⁸.

Cette sanction efficace a été mise en place dès 1982 en Italie et a engendré des résultats plus que satisfaisants malgré quelques levées de boucliers au niveau des populations locales qui se trouvent parfois directement affectées par la confiscation des terrains ou bâtiments.

Cette sanction s'est révélée tellement importante dans la mise en place d'un arsenal de lutte contre la criminalité organisée qu'elle a été reprise tant au niveau internationale par la Convention de Palerme sur le crime transnational organisé (article 12 « Confiscation et saisie »), qu'au niveau européen par l'adoption de la décision-cadre du 6 octobre 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation¹⁶⁹.

Un autre outil particulièrement original doit être encore souligné. Il s'agit des programmes d'incitation à la collaboration avec la justice à travers la protection attribuée aux « repentis », c'est-à-dire à ceux qui choisissent de quitter la mafia pour coopérer avec la justice. Si ce mécanisme a été créé à l'origine pour les terroristes d'extrême-gauche ayant sévi dans les années 1970 en Italie, ils ont permis, dans le cadre de la lutte anti-mafia, de révéler aux juges des informations cruciales sur la structure et le fonctionnement interne des mafias.

Cet instrument a connu un grand succès, mais a aussi fait l'objet de critiques. Celles-ci tiennent à des abus de certains repentis, qui en plus de témoignages contradictoires, profitaient des financements du programme de collaboration de manière déplacée. De plus, certains entretiens se sont tellement étalés que l'on a jugé, qu'en plus de leur relative inutilité,

168 Un débat sur cette question des biens économiques avait été lancé, mais il fut tranché par un arrêt de la Cour de cassation italienne dans un arrêt Labat du 1^{er} février 1985 qui précisait que « tout type de biens peut être soumis à séquestre : les biens immobiliers, les biens mobiliers, les biens mobiliers enregistrés, les crédits, les parts de société, les biens physiques constitués en entreprise, l'universalité des biens, les droits réels, les actions ect. »

169 Décision-cadre 2006/783/JAI du Conseil du 6 octobre 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation. Voir Partie 1, Chapitre 2, section 2 de la présente étude.

ils mettaient le repentis dans une position de force par rapport au magistrat. Enfin, le coût pour l'Etat a été jugé plus que significatif : en 2000 par exemple la protection des repentis et de leur famille s'est élevée à 1,5 millions d'euros.¹⁷⁰ Du fait de ces objections, une loi du 13 février 2001 est venue resserrer les conditions de sélection des bénéficiaires des programmes de protection¹⁷¹. Ainsi, le repentis doit désormais faire preuve de sa bonne foi en révélant tout ce qu'il sait dans un maximum de 180 jours. Les révélations fournies au-delà de ce délai ne peuvent être considérées comme valides. Ce temps paraît très court au regard du temps nécessaire à la mise en place d'une véritable collaboration entre juge et repentis, qui se caractérise par la confiance. Par ailleurs, les aides financières ont été considérablement réduites, tant du point de vue quantitatif que qualitatif puisque seulement les personnes cohabitant avec le repentis peuvent désormais solliciter le programme de protection. Les autres membres de la famille ne peuvent plus, pour leur part, être candidates.

Cet outil considérablement utile dans la lutte anti-mafia s'est développé dans d'autres pays européens à la suite de la montée du terrorisme dans les années 1980. Ainsi, par exemple, l'Allemagne et l'Autriche se sont dotées d'un dispositif similaire d'inspiration italienne. En revanche, un grand nombre de pays restent encore démunis d'une telle arme, comme par exemple la Belgique et l'Espagne¹⁷². Peut-être l'Union européenne pourrait-elle impulser une véritable initiative d'harmonisation sur ce point, vue l'efficacité indéniable, malgré quelques inévitables déviances, que constitue cet instrument dans la lutte contre la criminalité organisée¹⁷³.

Nous avons vu, au cours des développements précédents, l'incontestable originalité de l'Italie concernant le phénomène mafieux. Nous avons également perçu comment son modèle de

170 Clotilde Champeyrache, « Sociétés du crime, un tour du monde des mafias », éditions CNRS, 2007. Pp 318

171 Etude de législation comparée du Sénat « Les Repentis face à la justice pénale ». Service des études juridiques (juin 2003)

172 *Idem*

173 Il faut tout de même noter que le Conseil a déjà adopté deux résolutions le 23 novembre 1996 et 20 décembre 1996, relatives à la protection des témoins et collaborateurs à l'action de la justice dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée internationale. Mais ces instruments ne sont pas contraignants et donc peu suivis

lutte anti-mafia avait inspiré d'autres communautés de droits, nationales, européennes et internationales.

Il est désormais indispensable de faire le point sur la réalité des activités liées à la criminalité organisée en Europe à travers notamment l'exemple des mafias italiennes, qui loin de n'être qu'une réalité locale, ont désormais envahi et profité de l'espace de liberté créé par l'Union européenne.

Chapitre 2

La mafia dans l'espace européen : preuves d'un combat nécessairement collectif

La mafia ne se cantonne pas à l'Italie. Le 16 août 2007, six hommes sont assassinés à Duisbourg en Allemagne par deux membres de la 'ndrangheta, la mafia calabraise. Dans une interview donnée au magazine « Cafelabel, magazine européen » en août 2008, Roberto Saviano soulignait que : *« En vérité, il n'existe rien de plus internationalisé que les organisations criminelles, surtout celles de Naples et de Calabre. Et ce pour une raison simple : elles font partie de l'avant-garde économique-financière. Je regrette que l'Europe ne s'en rende compte seulement lorsque des meurtres sont perpétrés. Ceux de Duisbourg ont ouvert les yeux à l'Allemagne mais aussi à l'Europe. Qu'est-ce que cette tuerie implique ? Que la criminalité organisée peut être définie, non plus comme une question italienne mais au contraire comme un problème européen. »*

Les antennes des réseaux criminels des mafias italiennes sont potentiellement infinies. En Ecosse par exemple, le clan 'La Torre'¹⁷⁴ investit à Aberdeen [dans le tourisme, nldr]. Tous les clans napolitains importants investissent à Dortmund, Leipzig et en Allemagne de l'Est. Francesco Schiavone¹⁷⁵, vient d'être arrêté en Pologne alors qu'il investissait régulièrement en Roumanie. Vincenzo Mazzeo¹⁷⁶ a quant à lui été retrouvé à Paris alors qu'il négociait des diamants avec des groupes africains. A Nice, les investissements de la mafia se concentrent dans le bâtiment ».

Ainsi est-il nécessaire de rentrer dans le détail des activités mafieuses à l'intérieur de l'Europe qui, si une partie d'entre elles sont illégales (Section 1), investit également le champ de l'économie légale, portant directement préjudice aux libertés fondamentales prônées par

174 Clan de la Ville de Mondragone, dans la province de Caserte située au Nord de Naples

175 Boss du clan des Casalei, province de Caserte dont le chef lieu est Casal di Principe

176 Boss du clan Mazzeo, ville de Naples

l'Union européennes, notamment à la liberté d'établissement et à la libre prestation de service (Section 2).

Section 1

L'Union européenne face aux activités illégales des organisations criminelles italiennes

Il n'est pas besoin de réfléchir longtemps sur la question pour constater que l'économie illégale est nécessairement « gonflée » grâce aux règles relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux. Si tout citoyen européen peut franchir une frontière de l'espace Schengen sans entraves et sans contrôles, alors tout criminel peut en faire de même. Les mafias italiennes ont également profité de cette opportunité pour grossir leur profit et étendre leurs activités illégales, malgré les outils développés par l'Union européenne afin de contrer ce « nouveau » phénomène.

Pour se rendre compte de ce développement du trafic illégal portant directement atteinte aux intérêts de l'Union européenne, nous prendrons l'exemple du trafic de drogue (I), de l'écomafia (II), de la contrefaçon (III) ainsi que de la fraude aux aides publiques, notamment européennes (IV). Ces présentations n'ont pas pour but d'être exhaustives et de développer en détails tous les aspects de chaque activité. Elles ont pour objectif de mettre en relief l'impact violent et direct des activités illicites des mafias sur les intérêts de l'Union européenne.

I. Le trafic de drogue

Le trafic de drogue est sans doute une des activités qui assure la plus grande partie des revenus aux organisations criminelles organisées. Il reste l'épicentre du pouvoir économique des mafias. En la matière, c'est la 'ndrangheta qui contrôle la majorité des voies d'importation de la drogue en Europe, ce qui en fait sans doute l'organisation la plus dangereuse d'Europe. Pour protéger « ses » routes, elle s'est constituée un large réseau dans de nombreux pays européens, en particulier en Allemagne, au Royaume-Unis, en Belgique et aux Pays-Bas.¹⁷⁷

¹⁷⁷ D'après l'entretien réalisé avec le juge anti-mafia de Palerme, Fabio Licata

Ainsi, pour la 'ndrangheta, le trafic de drogue représente plus de 62% du chiffre d'affaire des activités illicites qui s'élèverait à 27 240 millions d'euro selon Eurispes, institut d'études politiques, économiques et sociales italien¹⁷⁸.

La Camorra contrôle aussi une large part du trafic de stupéfiant. Comme tout secteur économique, des innovations en terme de stratégie sont apparues, afin d'augmenter la productivité et la rentabilité des marchandises. Ainsi, Roberto Saviano écrit-il dans son livre Gomorra : « *A Secondigliano¹⁷⁹, le marché de la drogue s'est débarrassé de tout ce qui entravait traditionnellement la vente, et la cocaïne fait désormais office de nouvelles frontières (...). Afin de satisfaire la demande d'un marché pour lequel la drogue est une ressource (...), il fallait transformer la vente, la rendre plus flexible, indépendante des inévitables rigidités d'une activité criminelle. C'est là le saut qualitatif opéré par le clan Di Lauro¹⁸⁰ : la libéralisation de la vente et de l'approvisionnement* »

Pour s'assurer une place sur ce marché, encore faut-il créer des alliances avec d'autres organisations criminelles, ou s'imposer directement sur le territoire que l'on veut « investir ». C'est ici que la dimension européenne de la mafia se révèle, et c'est de cette manière par exemple qu'un des clans camorristes a pu s'implanter en Espagne allant même jusqu'à rebaptiser la Costa Del Sol, « Costa Nostra » [allusion à Cosa Nostra, mafia sicilienne].¹⁸¹

II. L'écomafia ou le business écologique

« *Les décharges publiques sont le symbole le plus immédiat de tout cycle économique* »¹⁸². Il existe une forte corrélation entre le nombre enregistré de délits environnementaux et la

178 Dossier accessible sur le site internet de l'institut Eurispes « 'Ndrangheta Holding: dossier 2008 ». http://www.eurispes.it/index.php?option=com_content&view=article&id=365:ndrangheta-holding-dossier-2008&catid=56:criminalitaesicurezza&Itemid=323

179 Quartier périphérique nord de la ville de Naples

180 Paolo Di Lauro était le boss d'un des plus gros clans de Naples. En plus du trafic de drogue, il avait une prédilection pour les investissements en France : ses magasins se trouvaient à Nice, à Paris et à Lyon.

181 Roberto Saviano « Gomorra », Folio, 2007. Pp 122

182 Idem, p 430

présence de groupes criminels sur un territoire. Ainsi, en Italie, c'est en Sicile, Campanie, Calabre et dans les Pouilles que les infractions de ce type sont les plus nombreuses. Si cela semble ainsi être, encore une fois, un problème local, il suffit d'analyser un peu les engrenages du système pour se rendre compte de la dimension européenne de la question.

Depuis la fin des années 1990, les familles de la Camorra sont devenues les leaders du traitement des déchets en Europe. Ce marché semble bientôt être aussi porteur que le marché de la cocaïne, avec un avantage supplémentaire qui est que la camorra est ici en monopole incontesté. Ainsi, sur les cinq dernières années, quelques trois millions de tonnes de déchets, toxiques ou pas, ont été illégalement traités par les clans camorristes en Campanie. Si pour l'instant il semble que ce trafic soit essentiellement entre le Nord de l'Italie, fortement industrialisé et le Sud, rien n'empêche de prévoir un élargissement vers d'autres pays européens¹⁸³.

Le système est relativement simple : le point de départ se situe au niveau d'entreprises productrices de déchets qui cherchent à réduire leurs coûts. Pour cela, elles acceptent les offres alléchantes (et donc nécessairement suspectes) d'autres entreprises. En second lieu, les propriétaires mafieux de centres de stockage des déchets, qui sont censés gérer l'étiquetage des déchets afin de déterminer leur degré de dangerosité et, ainsi, leur traitement, vont ici mélanger déchets toxiques et déchets ordinaires afin de diluer la concentration toxique de l'ensemble. Ainsi, cela aura pour résultat de lui attribuer un niveau inférieur dans le, le catalogue européen des déchets (CED)¹⁸⁴, qui classe les déchets selon leur dangerosité. La déclassification des chargements de détritrus est ensuite validée par des chimistes, qui eux seuls ont la qualification officielle pour enregistrer des déchets toxiques sous la qualification d'immondices inoffensifs. Eux seuls maîtrisent la falsification des formulaires d'identification des déchets, et peuvent ainsi leur procurer de faux codes d'analyse. En dernier lieu, des transporteurs payés par les clans, acheminent les chargements dans des sites de « traitement » en Campanie : des décharges autorisées « en relation » avec les clans, des usines de compostage, des carrières à l'abandon ou des terrains agricoles non utilisés. Ainsi se termine le voyage des déchets.¹⁸⁵

183 Compte rendu de la Commission parlementaire d'enquête italienne « sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere ». Audition de la représentante nationale pour l'Italie au sein d'Eurojust, Carmen Manfreda.

184 Il fut créé le 15 juillet 1975, par la Directive 75/442/CEE du Conseil relative aux déchets.

185 Pour un approfondissement du mécanisme criminel lié au traitement des déchets, voir Roberto Saviano, « Gomorra », précité. Chapitre « Terre de feu » pp 429-459

Cette nouvelle activité illégale développée par les organisations criminelles est encore peu appréhendée sur le plan judiciaire et les magistrats déplorent le manque d'outils législatifs pour poursuivre les suspects. Même si depuis 2001 le délit « de trafic illégal de déchets » existe en Italie, il reste que le délit d'association mafieuse n'a pas été étendu aux atteintes à l'environnement dans le code pénal.

Vu l'impact de cette activité sur l'environnement, où des sites entiers du Sud de l'Italie sont désormais totalement pollués, au péril de la santé de la population, et vu l'ampleur de ce trafic, sans doute serait-il largement souhaitable que le problème soit véritablement saisi au niveau européen, afin de trouver des mécanismes de contrôles plus contraignants.

III. La contrefaçon

La contrefaçon tient aujourd'hui une place non négligeable dans l'économie du crime.

Bien qu'il soit extrêmement difficile de quantifier ce que représente ce phénomène, les estimations de l'ampleur de la contrefaçon commerciale livrent des "fourchettes" de l'ordre de 3 % à 9 % du commerce international¹⁸⁶.

Les contrefacteurs s'organisent donc de manière de plus en plus professionnelle et quasi-industrielle : ils calculent leur marge de risque, sous-traitent, délocalisent et échangent. Ils étudient quelle marchandise a le plus de chance d'être écoulee sur un certain marché afin d'optimiser leurs ventes et passent, selon les cas, par les canaux commerciaux licites ou par le marché noir pour écouler leurs marchandises.

L'Union européenne, consciente de l'ampleur du trafic accéléré par le principe de libre circulation des marchandises, a développé plusieurs stratégies de lutte contre ce phénomène.

¹⁸⁶ Annexe à la Proposition de Décision Cadre du Conseil visant le renforcement du cadre pénal pour la répression des atteintes à la propriété intellectuelle. Evaluation d'impact approfondie {COM(2005) 276 final}

Dès 1994, le Conseil avait adopté un règlement 3295/94¹⁸⁷ déterminant, d'une part, les conditions d'intervention des autorités douanières et, d'autre part, les mesures à prendre par les autorités compétentes à l'égard des marchandises contrefaites ou piratées.

La Commission s'était elle aussi penchée sur le problème en publiant en 1998, un Livre vert sur la lutte contre la contrefaçon (et la piraterie) dans le marché intérieur. Dans ce cadre, les travaux ont confirmé les liens existant entre la contrefaçon et la criminalité organisée.

Malgré une législation européenne relativement abondante sur le sujet, il n'existe toutefois pas, à l'heure actuelle, de dispositif spécifique au sein de l'Union dans le domaine pénal, à la plus grande satisfaction des organisations criminelles, notamment camorristes. La contrefaçon est devenue un secteur d'activité gigantesque pour cette mafia qui, comme le révèlent les enquêtes établies par la direction de district anti-mafia de Naples, possède un réseau commercial international afin de pouvoir assurer l'écoulement de la marchandise dans le monde entier, et particulièrement en Europe. Ainsi, les boutiques de la camorra sont présentes sur tout le continent. On en a trouvé : en Allemagne, à Hambourg, Dortmund, Frankfurt et Berlin ; en Espagne, à Madrid et Barcelone ; en Belgique, à Bruxelles ; au Portugal, à Oporto et Boavista ; en Autriche, à Vienne ; en Angleterre, à Londres ; en Irlande, à Dublin ; aux Pays-Bas, à Amsterdam...¹⁸⁸

Si le textile représente le centre de l'activité, en particulier le textile de luxe, la Camorra s'adapte également aux progrès du monde moderne et développe ainsi ses activités dans des secteurs de pointe tels que les produits de la haute technologie.

IV. L'argent comme « nerf de la guerre » : de la fraude au blanchiment

187 Règlement (CE) n° 3295/94 du Conseil, du 22 décembre 1994, fixant des mesures en vue d'interdire la mise en libre pratique, l'exportation, la réexportation et le placement sous un régime suspensif des marchandises de contrefaçon et des marchandises pirates. Journal officiel n° L 341 du 30/12/1994. Texte remplacé par le Règlement (CE) n°1383/2003 du Conseil du 22 juillet 2003

188 Fabrice Rizzoli "Pouvoirs et Mafias italiennes : controle du territoire contre Etat de droit", Revue Pouvoirs n° 132, 2010

Les mafias italiennes pratiquent depuis longtemps la fraude aux aides publiques, qu'elles soient nationales ou européennes. Déjà, dans son livre, en 1991, Giovanni Falcone¹⁸⁹ énonçait qu' « *En Sicile et en Calabre, les épisodes de fraudes au préjudice de la Communauté économique européenne, selon cette dernière, sont nombreux : selon l'exposé de la Commission, le nombre des fraudes perpétrées dans les deux régions dépassent de sept fois la moyenne européenne (...). Sur ce thème, le repentini Salvatore Contorno¹⁹⁰ me racontait une histoire significative : comme chacun sait, la Communauté européenne donne des indemnités pour la destruction d'agrumes en excédent (...). On assure que si les agrumes déclarés en Sicile pour toucher des subventions européennes existaient vraiment, la surface entière de l'île n'aurait pu suffire à tous les produire* ».

Plus récemment, c'est la camorra qui s'est illustrée dans une habile fraude aux aides attribuées par l'Union européenne dans le domaine agricole. C'est ce qui ressort par exemple du procès dit Aima¹⁹¹, du nom de l'Agence étatique pour les interventions sur le Marché agricole, chargée de verser les aides européennes, qui date de 2003. Les enquêteurs ont en effet révélé les fraudes mises en œuvre par les clans camorristes : ceux-ci se rendaient dans les centres de recueil des productions agricoles dépassant les quotas européens. Dans ces centres, les excédents agricoles étaient normalement détruits en échange d'une indemnité proportionnelle au poids de la production ainsi livrée. En toute impunité, les clans camorristes faisaient peser non pas des produits agricoles mais leurs déchets, qu'ils faisaient ainsi détruire aux frais de l'Union européenne. Le gain était double : en plus d'être rétribués pour se débarrasser d'ordures, ils faisaient ensuite écouler la production agricole sur les marchés de la région.

Ici, les systèmes mis en place par l'Union européenne pour l'économie légale, profitent directement aux mafias qui savent très bien exploiter toute opportunité fructueuse.

La complexité des règles de marché publics, et des systèmes de compensations mis en place au niveau européen pour régir la multiplication des échanges internationaux ont ainsi constitué des occasions de grands profits pour les organisations criminelles.

189 Giovanni Falcone, in collaborazione con Marcelle Padovani « Cose di cosa nostra », 1991. Edition BUR.

190 Soldat mafieux repentini de Cosa nostra

191 Articolo di Roberto Saviano, « Appello per il processo Spartacus Una condanna sarà un colpo al cuore per il clan . Il processo ai padroni di Gomorra ». La Repubblica, 18 juin 2008.

Les activités illégales pèsent lourd dans le « porte-feuille » des clans mafieux. Ainsi, leur est-il nécessaire à un moment donné de transformer leur argent « sale » en argent « propre ». C'est ce qu'on appelle le blanchiment. Cette technique consiste à « *masquer l'origine illicite de revenus (trafic de drogues, prostitutions...)* et à les « *légaliser* » via une série d'opérations successives pour pouvoir ainsi les réinvestir librement dans l'économie »¹⁹². Nous nous trouvons donc ici à la frontière entre l'illégal et le légal.

Le blanchiment peut prendre différentes formes, de l'achat de biens aux placements financiers, en passant par l'ouverture de commerces. Elle se divise en trois étapes : la phase de placement où le but est de dématérialiser l'argent liquide d'origine illicite, et qui se traduit par des placements dans des établissements financiers, souvent situés dans des paradis fiscaux, ou des achats de biens mobiliers ou immobiliers. Vient ensuite la phase de d'empilage qui consiste à multiplier les opérations financières afin de faire disparaître l'origine criminelle des fonds et l'identité du propriétaire. Et, enfin, la phase d'intégration où les fonds, désormais propres, sont dépensés ou réinvestis dans l'économie légale.¹⁹³

Pour l'ensemble de la criminalité organisée, le FMI a chiffré à 2000 milliards de dollars le blanchiment d'argent sale par an¹⁹⁴. En Europe, la mafia napolitaine contrôle par exemple des circuits de blanchiment d'argent sale jusqu'au Brésil.

Par ces recyclages, les organisations criminelles passent d'une économie illégale à une économie légale. Bien que l'on n'y songe pas à première vue, les activités légales ont une place primordiale dans la gamme des fonctions exercées par les mafias, et pas toujours uniquement dans un but de recyclage.

192 Fabrizio Maccaglia, Marie-Anne Matard-Bonucci , « Atlas des mafias, acteurs, trafics et marchés de la criminalité organisée », Autrement, novembre 2009

193 Voir site internet du GAFI, Groupe d'action financière, organisme intergouvernemental qui a pour objectif de concevoir et de promouvoir des politiques de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme aussi bien à l'échelon national qu'international. FAQ : « Comment blanchit-on des capitaux ? ».

site : http://www.fatf-gafi.org/document/24/0,3343,fr_32250379_32235720_35169432_1_1_1_1,00.html

194 Olivier Weber, ambassadeur chargé de la lutte contre la criminalité organisée, « Les Etats contre les réseaux criminels ». Revue Monde, 2009, n° 1 « La Diplomatie des Mafias ».

Section 2

La Mafia et l'économie légale : une atteinte ostensible à la liberté d'établissement, et plus largement au Marché intérieur

Si « *le droit d'exercer librement une activité professionnelle a, en droit communautaire comme dans les droits nationaux, acquis le statut de droit fondamental de la personne* »¹⁹⁵, certains territoires pourtant proches de nous (tant géographiquement que culturellement) ne connaissent pas encore cette réalité.

La mafia influe sur les activités légales de deux manières. Cette catégorisation, un peu artificielle, est en réalité en perpétuelle va-et-vient. D'une part la mafia fait pression sur l'économie locale en empêchant les entrepreneurs de s'installer et de gérer leurs activités « normalement » (I), d'autre part la mafia crée ou absorbe des entreprises légales, c'est-à-dire enregistrées dans les chambres du commerce et de l'industrie (II).

Si dans le premier cas, elle empêche la liberté d'établissement et dénie la libre concurrence, à l'inverse, elle profite grandement de toutes les règles libérales (au sens large) affirmées par l'Union européenne dans le second cas.

Dans les deux cas, elle porte atteinte au bon fonctionnement du marché intérieur.

I. L'influence néfaste de la mafia sur l'économie légale

La criminalité organisée constitue un des obstacles majeurs au développement économique du fait de la capacité mafieuse à pénétrer la structure économique non seulement de l'extérieur, mais également de l'intérieur. La mafia altère la production et l'équilibre d'un système local de différentes façons. En premier lieu, par la réduction du niveau de l'activité économique, et ce de manière directe ou indirecte. Directement, parce que la majeure partie des opérateurs économiques sont victimes d'extorsions, et dans la plupart des cas l'accepte, ce qui entraîne une augmentation des coûts directs de l'activité en cause. Indirectement, parce que ces

195 Louis Dubouis, Claude Blumann « Droit matériel de l'Union européenne ». 4ème édition. Montchrestien. p 77

entreprises seront également contraintes d'adopter des décisions qui n'optimisent pas leur activité. Ainsi, l'organisation mafieuse est capable de limiter la liberté d'exercice des entreprises en diminuant leur capacité de sélectionner et de gérer les ressources humaines, de choisir la clientèle, ainsi que les fournisseurs et les canaux d'approvisionnements¹⁹⁶.

De plus, la présence mafieuse freine considérablement les investissements locaux, nationaux, mais aussi internationaux. En effet, toute entreprise s'implantant sur le territoire mafieux sera également soumise à la « protection » de l'organisation, et devra ainsi se plier aux contreparties y afférent (en particulier, l'entreprise devra payer le pizzo, taxe que la mafia exige sur toute activité lucrative ne lui appartenant pas directement).¹⁹⁷

Ainsi, l'économie mafieuse instaure une économie d'exclusion. Cette stratégie sous-tend le contrôle et l'implantation dans un territoire où toutes les relations sont fortement personnalisées et non anonymes. Cette identification des personnes fait que l'accès aux ressources économiques, et donc la possibilité d'exercer normalement une activité économique, sont soumis à l'appréciation de la mafia.

Afin de ne pas schématiser le raisonnement, il faut tout de même souligner que ce contrôle de l'activité économique est plus ou moins sévère selon les secteurs : ainsi, selon les estimations de la Confcommercio¹⁹⁸, les domaines de prédilection des activités légales de la mafia sont les activités commerciales (magasins, supermarchés, hôtels et autres structures touristiques), les sociétés de services, les activités d'import-export, les activités du bâtiment (des chantiers au matériel de construction), les activités financières, les activités liées aux assurances, les investissements dans l'immobilier. Cette liste recouvre donc une large part de l'économie ! Si elle constitue les domaines dans lesquels la mafia est particulièrement regardante pour tout nouvel entrepreneur qui voudrait développer une activité sur un territoire mafieux, c'est parce que ce sont typiquement les activités où la mafia investit directement et « légalement ».

196 Centorrino M., La Spina A., Signorino G., « Il nodo gordiano, criminalità e sviluppo nel mezzogiorno » 1999

197 Grasso T., « U Pizzu, L'Italia del racket e dell'usura », Milano, Baldini e Castaldi S.P.A., 2002

198 Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo

II. La participation de la mafia à l'économie légale

La participation des mafias aux activités légales est singulière dans la mesure où cette caractéristique ne s'applique pas à toutes les organisations criminelles. Elle suppose en effet une implantation tant politique que sociale dans le territoire en cause. Cependant, s'il s'agit le plus souvent d'entreprises a priori locales, l'atteinte au marché intérieur n'en est pas moins certaine dans la mesure où le critère de l'affectation du commerce entre Etats membres peut être presque systématiquement rempli, soit que l'entreprise en cause s'inscrive dans un marché de dimension communautaire, soit que l'entreprise « commerce » avec d'autres entreprises d'autres Etats membres, soit que celle-ci fasse partie d'un groupe de dimension européenne.

Néanmoins, ce cloisonnement à l'intérieur des frontières des territoires mafieux n'est de toute façon plus vrai aujourd'hui, puisque les dernières décennies ont montré que ces territoires tendaient à s'étendre, notamment à d'autres pays européens, tels que le Royaume-Uni, l'Espagne ou l'Allemagne...

Les enjeux de la légalité pour la mafia sont multiples. Le premier est lié à l'activité elle-même et au domaine en cause. Ici, l'entrepreneur mafieux poursuit le même objectif qu'un entrepreneur « normal », c'est-à-dire l'investissement dans une activité légale lucrative. Ce choix pour la légalité se justifie par un calcul relativement simple : une activité légale est toujours largement moins risquée qu'une activité illégale. Si elle rapporte moins, elle est tout de même beaucoup plus sûre, et sa perte coûte beaucoup moins cher. La deuxième finalité est plus logique dans la mesure où l'activité légale est au service de l'activité illégale : soit qu'elle serve de couverture à cette dernière afin, par exemple, de pouvoir recycler de l'argent sale ; soit qu'elle serve directement l'activité illégale par la mise à disposition des installations. C'est par exemple le cas d'une entreprise de transport appartenant à un propriétaire mafieux dont les camions sont utilisés afin d'acheminer des marchandises illégales. Enfin, la participation directe de la mafia à l'économie légale lui permet d'affermir son pouvoir sur le territoire qu'elle veut contrôler ou contrôle déjà. En effet, l'investissement dans des activités légales crée *de facto* de la croissance au niveau local, notamment parce qu'elles permettent d'employer de la main d'œuvre déclarée. Les mafieux deviennent ici employeurs ce qui leur assure un soutien populaire, voire politique.

L'entrée de la mafia sur les marchés légaux passe par l'existence d'entreprises légales-mafieuses. Il peut s'agir de création d'entreprises *ab initio* ou de la main mise sur des entreprises déjà existantes.

Qu'elle crée de nouvelles entreprises ou qu'elle s'empare d'entités déjà existantes, la mafia cherche à exclure du système productif les entrepreneurs non mafieux portant ainsi gravement atteinte à la liberté d'établissement.

Clotilde de Champeyrache résume à quatre étapes l'asphyxie d'une entreprise (et même d'une chaîne de production) non mafieuse par un groupe mafieux¹⁹⁹. C'est en général ainsi que s'opère l'entrée de la mafia sur les marchés légaux. Dans un premier temps, la mafia opère une mainmise totale sur les ressources disponibles en acquérant des biens et des services offerts ainsi qu'en s'emparant des biens d'autrui par le biais d'extorsions. Ainsi, elle renforce la rareté des ressources en les concentrant artificiellement en son sein. De là, découle une redistribution de l'ensemble des ressources largement en faveur du groupe mafieux au détriment des non mafieux, notamment propriétaires d'entreprises. Cet appauvrissement des non mafieux conduit à terme à une perte effective du contrôle sur l'entreprise légale. S'il est toujours propriétaire formel de son entreprise, il n'a cependant plus les moyens de poursuivre son activité. La dernière étape est alors l'incitation (forcée) à vendre le bien possédé, souvent à des prix défilant toute concurrence.

La mise sous tutelle de l'économie légale par la mafia est un phénomène complexe et difficilement appréhendable tant d'un point de vue économique que juridique. Les armes à disposition dans ce domaine sont peu nombreuses, et la plus efficace reste en dernier lieu la possibilité de confiscation de tous les types d'entreprises (légales et illégales).

Cependant, la gangrène doit nécessairement être traitée en amont, avant la prise de pouvoir de l'organisation mafieuse sur les activités légales²⁰⁰.

L'important est d'abord que le problème ne soit plus considéré comme une question purement locale, lointaine des enjeux économiques européens. Il faut bien comprendre, comme le soulignait Roberto Saviano dans son interview pour le magazine « Cafelabel, magazine

199 Clotilde Champeyrache. « L'infiltration mafieuse dans l'économie légale ». L'Harmattan.2004, pp 48 -49

200 Clotilde Champeyrache « Entreprise légale, propriétaire mafieux. Comment la mafia infiltre l'économie légale », CNRS éditions, économie, 2004

européen » en août 2008, que : « *Les mafieux voient le monde comme le jeu 'Risk' où diverses familles prennent possession et se disputent des territoires déterminés. Je crois que si le problème n'est pas traité dans un contexte européen, il n'y a plus rien à faire* ».

Pour cela les solutions ne sont pas infinies et de nombreux efforts sont encore nécessaires. Il faut continuer d'approfondir la coopération entre Etats membres dans toutes ses composantes, et au sens le plus large possible : échange d'information, connaissance des systèmes juridiques, rapprochement des législations, coopération pratique tant verticale (Union européenne – Etats membres) que horizontale (entre Etats membres).

Ainsi, toujours à partir de l'exemple italien qui demeure le pays le plus concerné, au moins historiquement, par le phénomène de la criminalité organisée, est-il nécessaire de se rendre compte, en pratique, de l'emploi par les Etats de cette coopération.

Chapitre 3

La coopération transnationale de l'Italie dans la lutte contre la criminalité organisée

Si l'Italie a été à l'avant-garde de la mise en place d'instruments de lutte contre la criminalité organisée, tant d'un point de vue interne, avec l'instauration de lois spécifiques anti-mafia, que d'un point de vue externe, par la « révélation » de la nécessité d'une coopération directe entre les juges des différents Etats, elle a, depuis quelques décennies, perdu un peu de sa vigueur dans son inventivité voire même dans son implication pour lutter efficacement contre la criminalité organisée. Il faut évidemment relativiser ces propos et différencier le politique du judiciaire. Ainsi, certaines difficultés apparaissent en ce qui concerne la transposition des instruments relatifs à la lutte contre la criminalité organisée dans l'ordre juridique interne (Section 1), ce qui n'empêche pas des résultats positifs dans le domaine de la coopération judiciaire professionnelle (Section 2).

Section 1

La compatibilité des normes italiennes avec l'arsenal européen

De façon générale, l'Italie n'est pas le pays le plus vertueux concernant la réception du droit de l'Union européenne dans son ordre juridique interne²⁰¹. Pour ce qui est de la réception des instruments du troisième pilier, en particulier ceux relatifs à la coopération pénale, il n'est pas aisé de répondre de façon univoque. En effet, de nombreux actes normatifs européens sont souvent considérés, à tort ou à raison, comme déjà incorporés en droit interne, en particulier en ce qui concerne les normes de fond relatives à la criminalité organisée. Cependant, on peut alléguer, en raison notamment des difficultés de transposition du mandat d'arrêt européen et des débats relatifs aux pouvoirs des membres d'Eurojust, que l'Italie n'est pas le pays le mieux disposé à incorporer les normes relatives à la procédure et à la coopération transnationale, en particulier depuis les années 2000.

Ce qui est certain, c'est que « *le rythme de réception du droit de l'Union [en matière pénale] est totalement tributaire des exigences politiques* »²⁰².

201 G. Giudicelli-Delage et S. Manacorda, (Dir) « *L'intégration pénale indirecte. Interactions entre droit pénal et coopération judiciaire au sein de l'Union européenne* ». Coordination J. Tricot. Société de législation comparée 2005. Chapitre « L'intégration européenne et le droit pénal italien ». A. Barletta et C. Sotis.

202 *Idem*

Pour ce qui est de la transposition du mandat d'arrêt européen (MAE) dans l'ordre juridique italien, le parcours a été difficile, malgré le caractère primordial de cet instrument pour l'efficacité de la coopération transnationale en matière de lutte contre la criminalité organisée. Les réticences de l'Italie vis-à-vis de cet instrument se sont faites sentir tant au moment de l'adoption de la décision cadre qu'au moment de sa transposition.

Dès les réunions visant à préparer l'adoption du MAE, l'Italie a fait connaître ses réticences à englober son champ d'application un trop grand nombre d'infractions. Sur les trente deux infractions proposées, l'Italie n'en voulait retenir que six²⁰³. Ainsi, l'Italie excluait-elle, par exemple, les infractions de fraude, de corruption et de blanchiment. Heureusement, la position de l'Italie évolua, et elle finit par accepter l'entière liste actuelle de l'article 2 de la décision cadre 2002/584/JAI du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre les Etats membres.

Dans la mise en œuvre, ce sont des boucliers à la fois juridique et politique qui se sont levés, mettant ainsi en relief le cœur du problème : l'atteinte à la souveraineté étatique.

Politiquement, la difficulté résidait dans le fait que *« tout en attribuant aux juges des pouvoirs qui appartenaient classiquement à l'exécutif, [la décision cadre] touche à un des thèmes les plus sensibles de la vie politique interne du pays, qui depuis une décennie vit un véritable conflit sans précédent, opposant la classe politique à la magistrature »*²⁰⁴

Juridiquement, il faut d'abord noter que l'Italie a été le dernier pays à transposer le mandat d'arrêt européen par une loi n°69/2005 du 22 avril 2005²⁰⁵, il faut également souligner que cette transposition comporte de graves lacunes, voire même des contradictions par rapport à la décision-cadre initiale. Ainsi, l'Italie s'est-elle adonnée à une transposition personnalisée du mandat d'arrêt européen, remettant en cause le principe même d'une coopération transnationale fondée sur la confiance mutuelle.

203 Sophie Bot, «Le mandat d'arrêt européen », Larcier 2009. Pp 238

204 F. Impalà, « La mise en œuvre du mandat d'arrêt européen dans le système juridique italien. Entre reconnaissance et phobies mutuelles dans l'espace de justice européen », Palermo, Fondazione Giovanni e Francesca Falcone

205 Legge n°69 del 22 aprile 2005, Disposizioni per confermare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio. Gazzetta Ufficiale, n°98 del 29 aprile 2005

Plusieurs vices entachent la loi de transposition, mais le plus important concerne sans doute la règle de l'abandon de la double incrimination, avancée majeure mise en place par la décision cadre. En effet, alors que le contrôle de la double incrimination est supprimé pour trente deux infractions²⁰⁶, l'article 7 de la loi de transposition italienne fait du principe de la double incrimination une condition générale pour l'exécution d'un mandat d'arrêt européen.

En outre, l'Italie a rendu obligatoires pas moins de vingt motifs de refus d'exécution du mandat d'arrêt européen. Obsédé par les exigences de garanties des droits fondamentaux tels que conceptualisées par la Constitution, l'article 18 de la loi de transposition fait tout d'abord des remises facultatives énoncées par l'article 4 de la décision cadre, des cas de non-exécution obligatoire du mandat d'arrêt européen. A ces motifs, s'ajoute un panel d'infractions devant faire l'objet d'un refus d'exécution, parmi lesquelles, les infractions politiques (exceptions faites des infractions terroriste et de génocide), et ce en totale contradiction avec la décision-cadre qui, sur ce point, constituait une véritable avancée.

Enfin, il faut noter l'article 4 de la loi de transposition attribue un rôle significatif au Ministre de la Justice concernant la procédure d'exécution du mandat d'arrêt, ce qui creuse encore une fois le fossé entre la loi italienne et la décision-cadre qui visait à marginaliser le rôle du politique dans l'application du mandat d'arrêt. Toutefois, il semble que le Ministre, retenu comme autorité centrale dans la nouvelle procédure, ne devrait pas jouer un rôle de filtre politique étant notamment tenu de transmettre toute demande de coopération « sans retard » à l'autorité judiciaire²⁰⁷.

Si d'autres éléments révèlent une forte méfiance du législateur italien à l'égard du nouvel instrument, certains auteurs sont allés jusqu'à affirmer que le système découlant de la loi de transposition italienne «*accomplit probablement un certain nombre de pas en arrière par rapport au cadre juridique applicable en matière d'extradition* »²⁰⁸.

206 Article 2 § 2 de la décision. Le § 4 laisse le choix aux Etats membres de conserver le contrôle de la double incrimination pour les autres infractions. Pour une analyse de la décision cadre dans cette étude voir Partie 1, Chapitre 2, Section 4.

207 Article 4 de la loi de transposition « Autorità centrale ».

208 Stefano Manacorda, « Notes sur la loi italienne portant mise en œuvre du mandat d'arrêt européen » in *Eucrim*, 2006, pp 33-36

Si le mandat d'arrêt européen a fini par être transposé, il reste encore de nombreux instruments de l'Union européenne que l'Italie n'a pas encore adopté dans son ordre juridique interne comme par exemple la décision-cadre instituant les équipes communes d'enquêtes. L'Italie, pourtant en première ligne des actions de la criminalité organisée, peine à suivre les initiatives européenne de lutte contre ce phénomène.

D'un point de vue prospectif, il est intéressant d'analyser la position italienne relative à la création d'un Parquet européen. Si l'idée de création d'un Parquet européen doit beaucoup à l'engagement du gouvernement italien au sein de l'Union européenne qui a été un promoteur de la discussion sur ce sujet lors du Conseil européen de Tampere de 1999, paradoxalement, l'Italie apparaît désormais absente du débat tant politique que juridique sur cette question. Preuve en est qu'à l'heure actuelle, aucun débat parlementaire n'a eu pour objet le projet de Parquet européen ou de Corpus juris.

Cependant, il est possible de dégager quelle était la position officielle du gouvernement sur cette question après son impulsion sur le devant de la scène européenne, grâce, notamment, à un discours du Ministre de la Justice italien prononcé devant l'OLAF le 16 septembre 2000²⁰⁹. Ainsi, s'il n'y a pas de position explicitement contraire au projet de Parquet européen, des doutes importants sont exprimés, notamment en ce qui concerne la compatibilité du projet avec l'ordonnement constitutionnel italien, et plus généralement avec l'organisation judiciaire italienne.

En effet, le Ministre souligne par exemple que « *le choix de la Commission [relatif à la nomination du Procureur] n'apparaît pas compatible avec notre principe d'indépendance du Parquet vis-à-vis de l'exécutif, car la proposition émanerait de l'organe qui représente le gouvernement de l'Union européenne. (...) Mais le point le plus délicat est représenté par le respect de notre principe constitutionnel de légalité de l'action publique* ». Ici, le Ministre fait référence à l'alternative entre le principe de légalité des poursuites (où le ministère public a l'obligation de poursuivre) et celui d'opportunité des poursuites (où le choix est ici discrétionnaire). En filigrane, c'est la question du lien entre le Ministère public et l'exécutif que sous-entend ici le Ministre, lien qui varie fortement en intensité entre les différents pays de l'Union européenne.

209 Discours reproduit dans : G. Giudicelli-Delage et S. Manacorda, (Dir) « *L'intégration pénale indirecte. Interactions entre droit pénal et coopération judiciaire au sein de l'Union européenne* ». Coordination J. Tricot. Société de législation comparée 2005. Chapitre « *L'intégration européenne et le droit pénal italien* ». A. Barletta et C. Sotis.

Si l'Italie a accepté que soit prévue, dans le traité de Lisbonne, une base juridique portant création, à partir d'Eurojust, d'un Parquet européen, celui-ci reste tributaire de l'unanimité au Conseil, qui, à la vue des réticences italiennes (mais pas uniquement) n'est pas prêt de voir le jour.

Sous couvert d'arguments, certes essentiels mais pas insurmontables, le gouvernement italien affiche ses réticences à l'égard d'instruments indispensables à la lutte nécessairement collective contre la criminalité organisée.

Heureusement, les magistrats italiens, pour la plupart, sont très soucieux, d'une lutte efficace de niveau européen.

Section 2

La coopération judiciaire de l'Italie dans l'Union européenne

Si nous avons vu que l'Italie avait quelques difficultés, d'un point de vue législatif, à absorber les créations européennes en matière de lutte contre la criminalité, il faut se demander en dernier lieu si, en pratique, elle représente un Etat modèle de la coopération judiciaire en Europe.

Pour cela, il y a lieu d'analyser les rapports que l'Italie entretient avec Eurojust.

Eurojust a été reçue dans l'ordre juridique italien par une loi du 14 mars 2005 (loi n° 41). Cette loi, en plus d'établir l'existence du nouvel organisme au sein de l'ordre juridique interne, définit le statut et les pouvoirs du membre national représentant l'Italie à Eurojust.

Notons, qu'il n'y avait pas lieu d'étudier cette loi dans la section précédente relative à la question de la compatibilité des normes italiennes avec les instruments européens, car ici, la décision laisse libre choix à l'Etat membre pour organiser le statut et les compétences du membre national dans Eurojust. Ainsi, ce n'est pas en terme de compatibilité qu'il faut raisonner mais en terme d'intégration qualitative de coopération.

En matière de criminalité organisée, l'Italie a désigné, dans sa loi de transposition, un correspondant national privilégié pour les enquêtes relatives à ce domaine, et il s'agit ici de la Direction Nationale Antimafia, interlocuteur essentiel dans la lutte contre les organisations criminelles italiennes.

Dans le souci d'une coopération judiciaire efficace, la loi de transposition de la décision Eurojust a prévu de mettre à disposition du membre national un ou plusieurs assistants judiciaires ou administratifs, formant ainsi une véritable équipe capable de gérer de la meilleure façon possible les relations entre les diverses autorités compétentes, nationales, régionales, et étrangères.

Une certaine contradiction apparaît dans la procédure de nomination du membre national, eu égard aux fonctions éminemment judiciaires de la « nouvelle » institution. En effet, si l'on a vu antérieurement les réticences du gouvernement à mettre en place un Parquet européen notamment en raison des questions d'indépendance du Procureur avec l'exécutif, la loi de transposition de la décision instituant Eurojust laisse au Ministre de la Justice la nomination du membre national. En outre, le Ministre a également le pouvoir d'émettre des « directives ministérielles », accentuant ici le risque d'interférences entre l'activité judiciaire et exécutive²¹⁰.

Cependant, en pratique, l'Italie figure parmi les pays (incluant l'Espagne, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni) les plus impliqués dans les activités opérationnelles d'Eurojust, tant en ce qui concerne les impulsions d'enquêtes, que pour les réceptions des demandes d'assistance et de coordination. Ainsi, en 2008, elle était au premier rang concernant la participation des différents bureaux nationaux dans les dossiers traités par Eurojust, connaissant une augmentation de plus 50 % de dossiers enregistrés par rapport à l'année 2007. De plus, cette même année, l'Italie a été à l'initiative, en tant que pays requérants, de près de la moitié de réunions organisées en 2008²¹¹.

Sur les douze demandes fondées sur l'article 6 de la décision instituant Eurojust, relative à l'intervention de l'organisme par l'intermédiaire d'un membre national²¹², au moins neuf ont

210 Voir Legge 14 marzo 2005, n. 41 "Disposizioni per l'attuazione della decisione 2002/187/GAI del Consiglio dell'Unione europea del 28 febbraio 2002, che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità" pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 72 del 29 marzo 2005

211 Voir Rapport annuel d'Eurojust pour l'année 2008. Figure 8 p 15

212 L'article 6 a) de la décision instituant Eurojust prévoit que : Lorsque Eurojust agit par l'intermédiaire de ses membres nationaux concernés, elle: a) peut demander aux autorités compétentes des États membres concernés d'envisager: i) d'entreprendre une enquête ou des poursuites sur des faits précis; ii) d'accepter que l'une d'elles puisse être mieux placée pour entreprendre une enquête ou des poursuites sur des faits précis; iii) de réaliser une coordination entre les autorités compétentes des États membres concernés; iv) de mettre en

impliqué l'Italie. Plusieurs de ces dossiers étaient liés à la criminalité organisée au sein de l'Union européenne : des affaires de fraude, de blanchiment d'argent, d'immigration clandestine exploitées par des organisations criminelles, de contrefaçon et de piraterie, menées ou initiées par l'Italie, ont fait l'objet de demandes et d'échanges d'informations, de coordination entre autorités compétentes des Etats membres impliqués ou de demande d'ouverture d'enquête ou de poursuites au niveau national.

Ainsi, les liens entre l'Italie et Eurojust se sont-ils resserrés au fil des années révélant ainsi une amélioration de la confiance de la première envers la seconde. Le rapport d'Eurojust souligne explicitement cet effort de coopération de la part de l'Italie, puisqu'il énonce que : *« Le bureau italien a vu le nombre de dossiers augmenter de façon significative en tant que pays requérants, ce qui indique des liens plus étroits entre les autorités nationales de ces pays et Eurojust ».*

Si l'Italie est l'exemple « parfait » pour illustrer les périls que représente la criminalité organisée dans l'Union européenne sur tous les plans (politique, économique, sociale), et si elle a constitué une sorte de modèle concernant l'arsenal nécessaire pour lutter contre ce phénomène, il reste qu'aujourd'hui l'Italie est en retard. En effet, la partie la plus moderne de sa législation en matière de coopération judiciaire lui est en fait imposée par l'Union européenne et l'Italie se montre quand même réticente dans la transposition des décisions européennes adoptées en matière pénale qui, pourtant, constituent la base de l'arsenal de lutte contre la criminalité organisée.

Ici, le rapport tend donc à s'inverser, et l'Europe apparaît nécessaire à l'Italie pour la « contraindre » à agir dans le domaine : l'Italie, face à l'Europe, doit démontrer qu'elle lutte efficacement contre la mafia. Ainsi, aujourd'hui, au contraire du passé, l'Italie est plus poussée par l'Europe, qu'elle impulse elle-même des instruments de coopération en matière de lutte contre la criminalité organisée²¹³.

place une équipe d'enquête commune en conformité avec les instruments de coopération pertinents; v) de lui fournir toute information nécessaire pour accomplir ses tâches

213 Conclusions tirées de l'entretien affectué avec le juge anti-mafia Fabio Licata.

Conclusion

La véritable prise en main du problème de la criminalité organisée au niveau de l'Union Européenne est devenue une nécessité : la criminalité organisée est à la croisée d'un grand nombre de compétences de l'UE, car la criminalité organisée se caractérise par une hétérogénéité et une adaptabilité à tous les domaines où pouvoir et argent coexistent.

Les diverses activités de la criminalité organisée portent atteinte aux entreprises européennes et au bon fonctionnement du marché intérieur : elles ont des répercussions sur le commerce entre Etats membres ainsi qu'un impact direct sur les conditions de la concurrence. Cette situation a un impact négatif sur la compétitivité et la croissance et crée d'importantes perturbations du marché. Mais la criminalité organisée porte également directement atteinte aux citoyens européens qui, dans les territoires où la mafia a créé de véritables zones de non droit, ne peuvent plus jouir des libertés les plus élémentaires : liberté d'expression, mais aussi de circulation.

L'Union européenne a créé un grand espace où la circulation est le principe. Cependant, libre circulation des personnes veut aussi dire libre circulation des criminels, libre circulation des marchandises veut aussi dire libre circulation des stupéfiants ou des contrefaçons ; libre circulation des capitaux veut également dire libre circulation de l'argent sale.

Sur ce constat, l'Europe se doit de développer la lutte contre la criminalité organisée pour devenir pionnière dans la création d'instruments efficaces. Les conditions sont claires : il faut une harmonisation des garanties fondamentales afin que la confiance mutuelle, préalable à tout approfondissement de la coopération transnationale, existe réellement entre tous les pays membres de l'Union européenne. Il faut également, de la part de ces derniers, que les réticences souverainistes soient mises de côté et que la volonté politique d'une lutte collective soit absolue. Enfin, il est nécessaire que les outils créés dans le cadre européen soient plus rigides, et que soit contrôlée de manière plus stricte leur transposition dans les Etats membres.

Ce tableau apparaît utopique en l'état actuel de la construction européenne en matière pénale, et ce, malgré les outils développés par l'Union. L'Europe est en retard notamment sur le plan de la coordination des législations des Etats membres : en Espagne, l'extradition pour délit mafieux n'existait pas jusqu'en 2000. En Angleterre, la loi ne prévoit pas d'infraction pénale pour association mafieuse. En France, il est interdit de lancer une enquête sur le compte d'une personne suspectée d'appartenir à la mafia, comme une procédure d'écoutes téléphoniques par exemple et il faut attendre qu'un délit ait été commis... Ces fossés législatifs laissent transparaître un problème plus profond qui est la négation de l'existence d'une criminalité organisée mondialisée.

Si le traité de Lisbonne apporte plusieurs avancées qu'il sera nécessaire de saisir si l'on veut que l'espace de liberté, de sécurité et de justice devienne une réalité palpable, seule la volonté politique pourra réellement engendrer une bataille à armes égales.

L'Europe doit être perçue comme une opportunité, comme un arsenal original et un avantage sur l'« ennemi ». La libre circulation des idées et des informations est essentielle pour rompre l'équilibre instauré par les pouvoirs criminels et le fait que cela puisse avoir lieu en Europe, nous donne une nouvelle possibilité d'affronter ces structures.

*« Je suis né en terre de camorra, l'endroit d'Europe qui compte le plus de morts par assassinat, là où la violence est la plus étroitement liée aux affaires et où rien n'a de valeur s'il ne génère pas de pouvoir.(...) En terre de camorra, combattre les clans n'a rien à voir avec la lutte des classes, l'affirmation d'un droit ou la réappropriation d'une citoyenneté. (...) En terre de camorra, connaître les mécanismes de domination des clans, leurs moyens d'enrichissement, leurs circuits d'investissement, c'est comprendre comment fonctionne notre temps, partout et pas seulement sur un territoire circonscrit »*²¹⁴. Quelle est cette Europe dont nous parle Roberto Saviano ? Elle n'est pas celle que nous construisons, elle ne doit pas être celle que nous voulons construire.

214 Roberto Saviano « Gomorra ». 2007, pp 457-458

Annexes

- Appel de Genève du 6 octobre 1996

- Questionnaire de préparation de l'entretien effectué à Rome avec le juge Fabio Licata, le 20 avril 2010. (1h30)

Appel de Genève du 6 octobre 1996

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.

Conseil de l'Europe, traité de Rome, accords de Schengen, traité de Maastricht : à l'ombre de cette Europe en construction visible, officielle et respectable, se cache une autre Europe, plus discrète, moins avouable. C'est l'Europe des paradis fiscaux qui prospère sans vergogne grâce aux capitaux auxquels elle prête un refuge complaisant. C'est aussi l'Europe des places financières et des établissements bancaires, où le secret est trop souvent un alibi et un paravent. Cette Europe des comptes à numéro et des lessiveuses à billets est utilisée pour recycler l'argent de la drogue, du terrorisme, des sectes, de la corruption et des activités mafieuses.

Les circuits occultes empruntés par les organisations délinquantes, voire dans de nombreux cas criminelles, se développent en même temps qu'explorent les échanges financiers internationaux et que les entreprises multiplient leurs activités, ou transfèrent leurs sièges au-delà des frontières nationales. Certaines personnalités et certains partis politiques ont eux-mêmes, à diverses occasions, profité de ces circuits. Par ailleurs, les autorités politiques, tous pays confondus, se révèlent aujourd'hui incapables de s'attaquer, clairement et efficacement, à cette Europe de l'ombre.

À l'heure des réseaux informatiques d'Internet, du modem et du fax, l'argent d'origine frauduleuse peut circuler à grande vitesse d'un compte à l'autre, d'un paradis fiscal à l'autre, sous couvert de sociétés off shore, anonymes, contrôlées par de respectables fiduciaires généreusement appointées. Cet argent est ensuite placé ou investi hors de tout contrôle. L'impunité est aujourd'hui quasi assurée aux fraudeurs. Des années seront en effet nécessaires à la justice de chacun des pays européens pour retrouver la trace de cet argent, quand cela ne s'avèrera pas impossible dans le cadre légal actuel hérité d'une époque où les frontières avaient encore un sens pour les personnes, les biens et les capitaux.

Pour avoir une chance de lutter contre une criminalité qui profite largement des réglementations en vigueur dans les différents pays européens, il est urgent d'abolir les protectionnismes dépassés en matière policière et judiciaire. Il devient nécessaire d'instaurer un véritable espace judiciaire européen au sein duquel les magistrats pourront, sans entraves autres que celles de l'État de droit, rechercher et échanger les informations utiles aux enquêtes en cours.

Nous demandons la mise en application effective des accords de Schengen prévoyant la transmission directe de commissions rogatoires internationales et du résultat des investigations entre juges, sans interférences du pouvoir exécutif et sans recours à la voie diplomatique.

Nous souhaitons, au nom de l'égalité de tous les citoyens devant la loi, la signature de conventions internationales entre pays européens :

- garantissant la levée du secret bancaire lors de demandes d'entraide internationale en

matière pénale émanant des autorités judiciaires des différents pays signataires, là où ce secret pourrait encore être invoqué;

- permettant à tout juge européen de s'adresser directement à tout autre juge européen;
- prévoyant la transmission immédiate et directe du résultat des investigations demandées par commissions rogatoires internationales, nonobstant tout recours interne au sein de l'État requis;
- incluant le renforcement de l'assistance mutuelle administrative en matière fiscale. À ce propos, dans les pays qui ne le connaissent pas, nous proposons La création d'une nouvelle incrimination d'« escroquerie fiscale » pour les cas où la fraude porte sur un montant significatif et a été commise par l'emploi de manœuvres frauduleuses tendant à dissimuler la réalité.

À cette fin, nous appelons les parlements et gouvernements nationaux concernés :

- à ratifier la Convention de Strasbourg du 8 novembre 1990 * relative au blanchiment, au dépiage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime;
- à réviser la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, signée à Strasbourg le 20 avril 1959;
- à prendre les mesures utiles à la mise en œuvre effective des dispositions du titre VI du traité de l'Union européenne du 7 février 1992 et de l'article 209 A du même traité;
- à conclure une convention prévoyant la possibilité de poursuivre pénalement les nationaux coupables d'actes de corruption à l'égard d'autorités étrangères.

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.

Il en va de l'avenir de la démocratie en Europe et la véritable garantie des droits du citoyen est à ce prix.

Signataires : Bernard Bertossa, Edmondo Bruti Liberati, Gherardo Colombo, Benoit Dejemeppe, Baltasar Garzon Real, Carlos Jimenez Villarejo, Renaud Van Ruyambeke.

* Convention signée par les États membres du Conseil de l'Europe mais non contresignée par les parlements des pays concernés, elle n'est donc pas appliquée.

Questionnaire de préparation de l'entretien effectué à Rome avec le juge Fabio Licata, le 20 avril 2010. (1h30)

Que peut apporter, dans votre travail, une définition commune, unifiée, de la criminalité organisée ?

Que peut attendre un magistrat spécialisé sur la mafia d'une politique et d'une action européenne en matière de criminalité organisée ?

En pratique, quels sont les instruments communautaires que vous utilisez régulièrement ?
Quel bilan en tirez-vous ?

Comment ressentez-vous la contradiction entre le fait que les frontières soient « ouvertes » pour les personnes, les biens, les services, les capitaux, ce qui profite nécessairement aux organisations criminelles, et le fait qu'elles restent « fermées » aux organes ayant en charge la répression de ce phénomène ?

Dans quelle mesure la mafia profite-t-elle du Marché intérieur ?

Le gouvernement italien a rendu difficile la transposition de la décision cadre sur le mandat européen. Quelle était votre position à ce sujet ?

Dans quelle mesure ce mandat d'arrêt européen est-il utile en matière de lutte anti mafia ?

Que pensez-vous de la création d'un Parquet européen en matière de criminalité organisée ?

Bibliographie

Ouvrages

Olivier de Baynast, Pierre Rancé, « l'Europe judiciaire, enjeux et perspectives », Dalloz, 2001.

Sophie Bot, « Le mandat d'arrêt européen », Larcier 2009.

Claude Blumann, Louis Dubouis. « Droit institutionnel de l'Union européenne », Manuel 3ème édition 2007.

Clotilde Champeyrache. « L'infiltration mafieuse dans l'économie légale », L'Harmattan, 2004.

Clotilde Champeyrache. « Un tour du monde des mafias », CNRS, 2008.

Mireille Delmas-Marty, dir., Direction Général du Contrôle financier, « *Corpus juris* portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne ». Paris, Economica, 1997.

Giovanni Falcone, in collaborazione con Marcelle Padovani, « Cose di cosa nostra », BUR Rizzoli, 1991.

Sophie Garcia-Jourdan, « L'émergence d'un espace pénal européen de liberté, de sécurité et de justice », Bruylant 2005.

G. Giudicelli-Delage et S. Manacorda, (Dir) « L'intégration pénale indirecte. Interactions entre droit pénal et coopération judiciaire au sein de l'Union européenne ». Coordination J. Tricot. Société de législation comparée 2005.

Stephano Manacorda, (Dir) « L'infraction d'organisation criminelle en Europe. (Allemagne – Espagne – France – Italie – Union européenne) », PUF, 2002.

Laurent Moreillon, Aline Willi-Jayet. « Coopération judiciaire pénale dans l'Union européenne ». Chapitre 9, *La lutte contre la criminalité organisée*. Helbing & Lichtenhahn, 2005.

Marinelle Neri Gualdesi. « Il cuore a Bruxelles, la mente a Roma. Storia della partecipazione italiana alla costruzione dell'unità europea ». Edizioni ETS.2004.

Natacha Paris-Ficarelli, « Magistrats en réseaux contre La Criminalité organisée ». Collection de l'Université Robert Schuman. Presse Universitaire de Strasbourg 2008.

Annamaria Peccioli, « Union Europea e criminalità transnazionale, nuovi sviluppi ». Itinerari di diritto penale. G. Giappichelli editore, Torino, 2005.

Isabelle Pingel, (Dir) « De Rome à Lisbonne. Commentaire article par article des traités UE et CE ». 2ème édition, Helbing Lichtenhan, Dalloz, Bruylant. 2010.

Jean Pradel, Geert Corstens, Gert Vermeulen. « Droit pénal européen ». Précis Dalloz, 3ème édition 2009.

Pierre Rancé, Olivier de Baynast « L'Europe judiciaire, enjeux et perspectives », Dalloz, 2001.

Roberto Saviano, « Gomorra : Dans l'empire de la Camorra », Gallimard, Paris, 2007.

Antoine Vauchez, « L'institution judiciaire remotivée », LGDJ, Paris, 2004.

Reuves et articles

Eric Alt, « La coopération judiciaire dans un « espace de liberté, de sécurité et de justice » », *Cultures & Conflits*, 46, été 2002.

Emmanuel Barbe, ex magistrat de liaison de la France en Italie, « Le point sur 10 années d'existence des magistrats de liaison », *L'Observateur de Bruxelles*, 54, décembre 2003.

Jean-Louis Briquet, « Italie : un système de pouvoir en procès », *Critique internationale* n°3 - printemps 1999.

Courrier International n° 1015 du 15 au 21 avril 2010. « Une Mafia si propre ».

Mario Centorrino, Antonio La Spina, Guido Signorino, « Il nodo gordiano, criminalità e sviluppo nel mezzogiorno », Laterza, 1999

Roberto Di Quirico. « L'Italie, l'Europe et la présidence de l'Union Européenne. », Etude pour le Groupement d'Etudes et de recherches Notre Europe. Etudes et recherches n°27. Juin 2003.

François Faletti « Chronique d'Eurojust, où en est Eurojust ? », *International Review of Penal Law* (Vol. 76).

Daniel Fontanaud, «Criminalité organisée », *International Review of penal law / Revue internationale de droit pénal* 2006/1-2 (Vol. 77). Erès

Tano Grasso, « U Pizzu, L'Italia del racket e dell'usura », Milano, Baldini e Castaldi S.P.A, 2002

Maddalena Guiotto. « La tradizione europeista dei partiti cristiano-democratici : CDU/CSU e DC negli anni Cinquanta. Dal dopoguerra alla costruzione dell'Unione Europea », *Atti della XLV Settimana di Studio del Centro per gli studi storici italo-germanici*, (Trento, 16-20 settembre 2002), a cura di G. E. Rusconi e H. Woller, in corso di stampa.

Filippo Impalà, « La mise en œuvre du mandat d'arrêt européen dans le système juridique italien. Entre reconnaissance et phobies mutuelles dans l'espace de justice européen », Palermo, Fondazione Giovanni e Francesca Falcone

Henri Labayle, « Architecte ou spectatrice ? La Cour de justice de l'Union dans l'Espace de liberté, sécurité et justice », Revue Trimestrielle de européen 2006.

Juliette Lelieur et Laurence Sinopoli , « La reconnaissance mutuelle à l'épreuve de la coopération judiciaire », cejec-wp, n° 2009/6.

Stefano Manacorda, « Notes sur la loi italienne portant mise en œuvre du mandat d'arrêt européen » in Eucrim, 2006, pp 33-36.

Hélène Michel, Michel Mangelot, Natacha Paris. « Une Europe de la justice ». Arrêts sur Recherches. N°5/Juin 2005. Mission de Recherche Droit et Justice.

Fabrice Rizzoli "Pouvoirs et Mafias italiennes : contrôle du territoire contre Etat de droit", Revue Pouvoirs n° 132, 2010

Eliette Rubi-Cavagna. Réflexions sur l'harmonisation des incriminations et des sanctions pénales prévues par le traité de Lisbonne. Revue de science criminelle 2009 p501. Editions Dalloz 2009.

Amandine Scherrer, Antoine Mégie et Valsamis Mitsilegas, « La stratégie de l'Union européenne contre la criminalité organisée : entre lacunes et inquiétudes », Cultures & Conflits, Sécurité et protection des données, n° 74, été 2009.

Michel Serceau, « L'enfer des mafias », revue *Panoramiques*, n° 39, 1er trimestre 1999.

Samuel Vuelta Simon, « Dernières nouvelles des équipes communes d'enquête : entre partage et souveraineté... » Revue de science criminelle 2007.

Olivier Weber, « Les Etats contre les réseaux criminels ». dans *La diplomatie contre les mafias*, Revue Monde. Les cahiers de Quai d'Orsay. N°1 Automne 2009.

Rapports officiels

Rapport d'information du Sénat. « Le citoyen au centre de l'Espace européen de Liberté, de Sécurité et de Justice (Programme de Stockholm) ». Commission des affaires européennes du 19 novembre 2009.

European Crime Prevention Network Annual Report 2005.

Rapport d'information de l'Assemblée nationale n°445 du 28 novembre 2002 déposé par la délégation de l'assemblée nationale pour l'Union européenne sur « La création d'un procureur européen ».

Rapport annuel 2002 Eurojust / Rapport annuel 2008 Eurojust.

Rapport de la Commission du contrôle budgétaire sur « La protection des intérêts financiers des Communautés et la lutte contre la fraude » – Rapport annuel 2008 (2009/2167(INI)) du 26 mars 2010.

Neuvième Rapport d'activités de l'OLAF. Période du 1^{er} janvier au 3^e décembre 2008.

Compte-rendu de la Commission parlementaire d'enquête italienne « sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere ». Audition de la représentante nationale pour l'Italie au sein d'Eurojust, Carmen Manfredda.

Sites internet

Assemblée Nationale française	http://www.assemblee-nationale.fr/
Commission européenne	http://ec.europa.eu/index_fr.htm
Chambre des députés italienne	http://www.camera.it/
Curia	http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/
Eur-lex	http://eur-lex.europa.eu/fr/index.htm
Eurojust	http://www.eurojust.europa.eu/
Europol	http://www.europol.europa.eu/
Fondation Falcone	http://www.fondazionefalcone.it/index2.htm
Ministère de la justice italien	http://www.giustizia.it/giustizia/
OLAF	http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_fr.html
Réseau judiciaire européen	http://ec.europa.eu/civiljustice/index_fr.htm
Sénat français	http://www.senat.fr/
Sénat italien	http://www.senato.it/

Base de données

Dalloz
Lexis Nexis

Reportages

« Ma Vie – Roberto Saviano. », Réalisation : Victor Grandits, Arte, 2009

« Le dessous des cartes : Mafia, une géopolitique invisible », Arte, 2007

Table des matières

Sommaire

Liste des abréviations

Introduction	1
PARTIE 1	La progressive construction d'un arsenal de lutte contre la criminalité organisée.....	7
Chapitre 1	Les instruments législatifs mis à disposition pour une lutte contre la criminalité organisée d'envergure européenne.....	11
Section 1	Les Programmes.....	12
I.	Les programmes d'action stratégiques : un rôle fondamental d'impulsion.....	13
II.	Les programmes d'action spécifiques : assurer le contact entre l'Union européenne et les acteurs de la lutte contre la criminalité organisée.....	15...
Section 2	Les actions communes.....	17
Section 3	Les conventions.....	19.
I.	La convention : un instrument de prédilection.....	20.
II.	L'exemple primordial de la Convention de Palerme.....	21
Section 4	Les décisions et décisions-cadres.....	23
Chapitre 2	Le principe de reconnaissance mutuelle et ses conséquences pour une lutte cohérente contre la criminalité organisée.....	26
Section 1	L'indispensable principe de reconnaissance mutuelle et ses implications pour une lutte efficace contre la criminalité organisée.....	26
I.	Le principe de confiance mutuelle.....	28
II.	Le rapprochement des législations.....	29
Section 2	Les réalités du principe de reconnaissance mutuelle des décisions pénales.....	31.
Section 3	Le mandat d'arrêt européen.....	34
Chapitre 3	Le développement des coopérations transfrontalières pour une lutte efficace contre la criminalité organisée.....	39
Section 1	La coopération judiciaire.....	40
I.	Les magistrats en liaison.....	40
II.	Le réseau judiciaire européen en matière pénale.....	42
III.	Eurojust.....	44
Section 2	La coopération policière.....	47
I.	Europol, l'Office européen des polices.....	47
II.	Les outils collatéraux de la coopération policière.....	49
Section 3	Les instruments de lutte contre les fraudes communautaires.....	53
I.	Le <i>Corpus Juris</i>	54
II.	L'Office européen de lutte contre la fraude ou OLAF.....	57
Section 4	Les enjeux et les perspectives après le traité de Lisbonne.....	59
PARTIE 2	L'Union européenne zone de prédilection de la criminalité organisée à travers l'exemple italien : la nécessité d'une lutte commune.....	63
Chapitre 1	Le choix de l'exemple italien.....	64

Section 1	L'Italie, pays fondateur de l'Union européenne.....	65
	« berceau » de la criminalité organisée à travers le phénomène	
	de mafias.....	67
I.	Précisions de définitions.....	67
II.	L'enracinement de la mafia en Italie.....	68
Section 3	La force de la lutte contre la criminalité en Italie : un arsenal juridique et	
	professionnel, source d'inspiration pour l'Europe.....	72
I.	Des définitions juridiques élémentaires pour lutter de façon complète contre la	
	mafia.....	73
II.	Des outils efficaces aux mains des professionnels.....	75
Chapitre 2	La mafia dans l'espace européen : preuves d'un combat nécessairement	
	Collectif.....	78
Section 1	L'Union européenne face aux activités illégales des organisations criminelles	
	Italiennes.....	79
I.	Le trafic de drogue.....	79
II.	L'écomafia ou le business écologique.....	80
III.	La contrefaçon.....	82
IV.	L'argent comme « nerf de la guerre » : de la fraude au blanchiment.....	83
Section 2	La mafia et l'économie légale : une atteinte ostensible à la liberté	
	d'établissement, et plus largement au Marché intérieur.....	85
I.	L'influence néfaste de la mafia sur l'économie légale.....	86
II.	La participation de la mafia à l'économie légale.....	87
Chapitre 3	La coopération transnationale de l'Italie dans la lutte contre la criminalité	
	Organisée.....	90
Section 1	La compatibilité des normes italiennes avec l'arsenal européen.....	90
Section 2	La coopération judiciaire de l'Italie dans l'Union européenne.....	94
Conclusion	97

Annexes

Bibliographie

Table des matières