L'européanisation de la justice pénale au nom de la lutte contre « la criminalité organisée » dans les années 1990 : le rôle d'acteurs à la marge du processus décisionnel européen

Natacha Paris

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/conflits/2061>

DOI : 10.4000/conflits.2061

ISSN : 1777-5345

Éditeur :

CCLS - Centre d'études sur les conflits liberté et sécurité, L'Harmattan

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2006

Pagination : 79-105

ISBN : 2-296-01073-3

ISSN : 1157-996X

Référence électronique

Natacha Paris, « L'européanisation de la justice pénale au nom de la lutte contre « la criminalité organisée » dans les années 1990 : le rôle d'acteurs à la marge du processus décisionnel européen », *Cultures & Conflits* [En ligne], 62 | printemps 2006, mis en ligne le 19 juillet 2006, consulté le 30 mars 2021. URL : <http://journals.openedition.org/conflits/2061> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/conflits.2061>

Ce document a été généré automatiquement le 30 mars 2021.

Creative Commons License

L'eupéanisation de la justice pénale au nom de la lutte contre « la criminalité organisée » dans les années 1990 : le rôle d'acteurs à la marge du processus décisionnel eupéen

Natacha Paris

- 1 La période qui suit les attentats du 11 septembre 2001 est marquée dans l'Union européenne par un développement soutenu de l'action publique en direction de la lutte antiterroriste¹. La décision d'instaurer un mandat d'arrêt eupéen, tout comme la mise en place d'un coordinateur de l'action antiterroriste, sont les manifestations saillantes d'une action menée au plus haut niveau en termes de sécurité publique contribuant à la création d'un espace judiciaire (pénal) eupéen. Cette dynamique « décisionniste » provenant des sphères étatiques n'a pas échappé aux analystes de l'Europe de la sécurité qui y ont vu un mouvement d'« ultra-gouvernementalisation² ». Cet article se propose de comprendre ce phénomène, en déplaçant le regard vers les initiatives politiques eupéennes en matière de justice pénale de la décennie qui précède ces événements. Plus spécifiquement, en mettant l'accent sur l'identité des acteurs qui en sont à l'origine, on veut démontrer que, dans un domaine où la décision relève du 3e pilier, ce sont des outsiders, c'est-à-dire des opérateurs situés à la marge du dispositif intergouvernemental, qui portent au cours des années 1990 les projets les plus ambitieux.
- 2 Dans la plupart des cas, ces projets « intégrés » n'ont pas connu de réalisation à court terme car ils se heurtent à de vives résistances de la part des acteurs étatiques, qui y voient des atteintes à la prérogative régaliennne d'exercice de violence légitime que représente le pouvoir de décider en matière de justice (a fortiori pénale). Il reste qu'à la

suite du 11 septembre, les dirigeants des Etats ont vu leur latitude se réduire considérablement. Face aux attentes d'une opinion et pour réaffirmer leur rôle de protection des citoyens largement ébranlé par les attentats, ils n'avaient d'autre alternative que de s'organiser, de prendre des décisions, voire – paradoxalement – de déléguer une part de leurs compétences judiciaires au niveau européen. Dans cette période d'incertitude où il était devenu nécessaire d'agir promptement, ils ont puisé dans les propositions jusqu'alors restées bloquées, comme l'illustre le cas du « mandat d'arrêt qui était dans les cartons de la Commission avant 2001 ³ ». De ce point de vue, si le 11 septembre apparaît comme un moment d'accélération du processus d'eupéanisation des questions judiciaires pénales, il faut y voir l'effet d'une reprise en main de la part des acteurs gouvernementaux qui sollicitent des solutions explorées par des acteurs périphériques. Or, à côté de cette distinction observable entre ces policy makers, il apparaît aussi que le contexte d'élaboration de ces solutions « ambitieuses » diffère de celui de la prise de décision. Tout le moins, il existe un hiatus concernant la figure de la menace entre l'« avant » et l'« après 11 septembre » : au cours des années 1980 et 1990, la menace des organisations criminelles prévaut, alors que la période qui suit est marquée par la figure du terrorisme.

- 3 Dans cet article, notre ambition est donc double. En observant les initiatives les plus favorables à une intégration judiciaire pénale des années 1990, nous voulons, d'une part, souligner l'importance d'outsiders dans la dynamique politique judiciaire européenne et, d'autre part, faire apparaître leur rôle dans l'édification et les usages de la menace criminelle organisée.
- 4 A cet effet, nous avons fait le choix d'analyser le cheminement d'une mobilisation européenne de magistrats dénonçant les méfaits de la criminalité financière internationale et en appelant à une plus ample coopération judiciaire entre Etats. Connue sous l'appellation d'« Appel de Genève » (1er octobre 1996), cette action collective portée par des acteurs issus de « la société civile » a reçu un certain écho, principalement dans deux univers sociaux : dans « l'espace public » et dans le cadre institutionnel européen. Terrain d'observation privilégié pour faire apparaître les mécanismes d'élaboration d'une mobilisation transnationale de magistrats, l'Appel et son introduction dans le jeu institutionnel européen revêt aussi l'aspect d'un cas d'école pour pointer le jeu de praticiens du judiciaire dans la gouvernance européenne. Surtout, l'observation des modalités selon lesquelles une fraction d'acteurs du Parlement et de la Commission européenne ont soutenu l'Appel permet d'entrevoir deux phénomènes liés aux stratégies mises en œuvre par ces opérateurs. A un premier niveau de lecture, on distingue en effet les mécanismes selon lesquels ces acteurs ainsi alliés procèdent ensemble à la redéfinition des enjeux sur la scène institutionnelle de l'Union. Il s'agit essentiellement de réajustements visant à soutenir un projet préconstruit pour défendre le budget européen contre les fraudes communautaires (le projet Corpus juris) dont la poignée d'acteurs de la Commission et du Parlement ayant relayé l'Appel sont les porteurs. A un niveau plus crypté, qui apparaît dès lors qu'on prend comme focale les rapports de force institutionnels, on perçoit que le Corpus juris, tout comme l'alliance avec les magistrats de l'Appel de Genève, peuvent être interprétés comme des stratégies élaborées par des acteurs décisionnels périphériques pour prendre position dans le cadre formel des négociations en matière pénale que constitue le 3e pilier intergouvernemental, notamment face au Conseil ⁴. On le comprend, cette analyse se veut un prolongement de l'étude menée par Violaine Roussel sur l'Appel de Genève qui, inscrivant son analyse dans le cadre théorique de la

construction des « causes lawyering », de la production des « scandales politico-financiers » et, plus globalement, dans la perspective des transformations du judiciaire en France, avait montré que cette mobilisation avait été l'occasion d'inaugurer un répertoire d'action dans la magistrature (l'appel lancé sur la place publique par les « nouveaux juges » en charge de « gros dossiers » adoptant une posture apolitique). Sur la base de ce travail et en prenant appui sur des entretiens effectués auprès des principaux protagonistes de l'Appel de Genève (Denis Robert, Laurent Beccaria et cinq des sept magistrats de l'Appel : Bernard Bertossa, Renaud Van Ruymbeke, Benoît Dejemeppe, Gherardo Colombo, Edmondo Bruti Libertati), auprès d'opérateurs institutionnels de l'Union ayant relayé le manifeste et auprès de Mireille Delmas-Marty, nous insisterons davantage sur la dimension européenne de la mobilisation et sur sa capitalisation dans l'arène de l'Union européenne. Plus précisément, en amont, nous engagerons une réflexion sur le rôle de réseaux paneuropéens de « nouveaux juges » qui, préconstitués, servent de support à l'édification de cette cause, ainsi que sur la valorisation que ces magistrats font de leur expérience en matière d'enquêtes aux ramifications transnationales et de coopération judiciaire européenne. En aval, nous donnerons un éclairage nouveau à l'hypothèse de Violaine Roussel concernant « la réappropriation » et la redéfinition de cette cause à différents niveaux (celle-ci évoque une « cause empruntée » et « réinventée » par des acteurs politiques nationaux et des syndicats du judiciaire essentiellement) en ciblant la démonstration sur l'arrimage des magistrats de l'Appel à un groupe d'acteurs institutionnels de l'Union européenne et de juristes. Il s'agira alors de mettre au jour ce que cette agrégation d'acteurs constitutive d'un réseau d'action publique en matière de justice pénale doit à ce qu'on pourrait appeler un « jeu dialectique d'opportunités ». Car, si l'« Europe » est perçue par les magistrats de l'Appel comme une cible opportune pour lutter contre la criminalité organisée, mettre en place un « véritable espace judiciaire européen » et, à l'arrière-plan, pour favoriser l'indépendance du judiciaire en contournant l'espace politique national, en sens inverse, l'Appel de Genève est conçu dans la sphère institutionnelle de l'Union comme une opportunité à saisir par les défenseurs du Corpus juris pour légitimer leur projet de lutte contre la fraude communautaire et prendre position, à terme, dans le jeu institutionnel européen en matière de décision judiciaire pénale. A travers ce jeu croisé et la convocation des magistrats de l'Appel à venir s'exprimer au Parlement européen, il apparaît que ce qui se joue à l'occasion de l'institutionnalisation de l'Appel dans l'Union renvoie moins à un phénomène de « réappropriation » de la cause de l'Appel (terme qui laisse entendre que le processus échappe totalement aux initiateurs de l'Appel) par de « nouveaux acteurs », qu'à l'agrégation des Sept au « réseau Corpus juris », chacun trouvant intérêt à agir conjointement.

- 5 Ce n'est qu'à partir de l'analyse des logiques d'action et des interactions de ces acteurs hétérogènes qu'on pourra saisir ce que certaines mesures significatives prises en matière judiciaire pénale européenne et de lutte contre la criminalité transnationale au cours des années 1990 selon la logique intergouvernementale (notamment l'instauration d'Eurojust) doivent à l'activisme de ces acteurs à la marge. Sans compter qu'après les attentats de 2001, leur action fournit le terreau à partir duquel les chefs d'Etat et de gouvernement vont agir, non plus en direction de la lutte contre la criminalité organisée, mais – actualité oblige – en direction de la lutte contre le terrorisme international ⁵.

Des magistrats nationaux dans la construction de la menace criminelle organisée en Europe : l'Appel de Genève du 1er octobre 1996

- 6 Le 1er octobre 1996, sept magistrats de différents pays européens (Suisse y compris) se réunissent à Genève en conférence de presse pour lancer un « appel » qu'ils considèrent comme un « coup de gueule », « un cri d'alarme ». Bernard Bertossa, procureur général du canton de Genève, Edmondo Bruti Liberati, substitut général à la Cour d'appel de Milan, Gherardo Colombo, substitut du procureur à Milan, Benoît Dejemeppe, procureur du Roi à Bruxelles, Baltasar Garzon Real, juge d'instruction à Madrid, Carlos Jimenez Villarejo, chef du parquet anticorruption de Madrid et Renaud Van Ruymbeke, conseiller à la Cour d'appel de Rennes sont les sept signataires de l'Appel de Genève. De leur posture de praticiens de la justice, ils dénoncent le développement d'un certain nombre de menaces relativement floues qu'on peut toutefois regrouper sous le label de « criminalité organisée ». Ils s'en prennent par ailleurs au cloisonnement des systèmes judiciaires nationaux qui constituent, selon eux, une entrave importante à la lutte contre toutes les formes de « criminalités transfrontalières » qui profiteraient ainsi des paradis fiscaux en Europe et des procédés de blanchiment d'argent sale. A partir de ces constats, ils en appellent à une plus grande coopération internationale en matière judiciaire et se prononcent en faveur de la mise en place d'un « véritable espace judiciaire européen ». Via la centaine de journalistes des médias de différents pays européens réunis au moment de la conférence de presse du 1er octobre 1996 et la publication simultanée dans plusieurs pays européens d'un ouvrage d'entretiens dans lequel les sept magistrats développent leurs arguments sur ces questions ⁶, ils interpellent l'« opinion publique », les « dirigeants politiques » et l'« Europe ».
- 7 Si l'on tient compte de la variété des origines nationales des initiateurs de l'Appel de Genève, du fait qu'ils apostrophent « l'Europe » et qu'ils requièrent publiquement la mise en place d'un « véritable espace judiciaire européen », on peut considérer que cette action collective figure bien dans la catégorie marginale des « euro-protestations » comme définie par Doug Imig et Sydney Tarrow ⁷. Si le mécontentement des magistrats de l'Appel a été entendu dans l'arène de l'Union et dans d'autres univers ⁸, il convient de souligner que ce prolongement ne va pas de soi. Tout d'abord, les magistrats à l'initiative de ce manifeste n'ont rien de professionnels de la mobilisation. Ils semblent même, à première vue, cumuler les handicaps socio-politiques de l'action collective : ils sont peu nombreux, issus de différents pays européens et ils agissent au moment de l'Appel en dehors de toute structure syndicale. Plus généralement, liés par un code de conduite implicite, ces acteurs ne semblent guère avoir l'habitude de mobiliser leurs ressources professionnelles pour s'exprimer hors de l'arène judiciaire ⁹. Pour reprendre la notion d'Albert O. Hirschman ¹⁰, à première vue, la voix ne fait pas partie du répertoire d'action usuel de ces magistrats. Cela paraît d'autant plus vrai qu'ils appartiennent à la catégorie des « nouveaux juges » ayant émergé au cours des années 1980 et 1990. Ces derniers, s'ils doivent leur reconnaissance sociale à leurs « hauts-faits » en matière de lutte anticriminelle, entretiennent une posture de mise à distance à l'égard de toute forme de politisation ¹¹. D'autre part, les thèmes évoqués par le manifeste ne constituent pas, a priori, des thèmes mobilisateurs. Si l'objectif de lutter contre « la criminalité organisée » sous ses différentes formes peut être facilement entendu et jugé légitime dans l'opinion publique, la question de la construction d'un espace judiciaire européen semble relever davantage d'un domaine juridique réservé aux seuls experts et techniciens. Autant d'obstacles qui conduisent à s'interroger sur les ressources spécifiques et sur les alliés qu'ont pu mobiliser, dans une configuration particulière, les initiateurs de l'Appel.

- 8 L'Union européenne n'est pas le seul cadre dans lequel l'Appel a été entendu. Ce manifeste trouve aussi un écho au sein de l'espace national français où une importante fraction des professionnels de la justice prend le relais des sept magistrats via la création de l'association *Egalité devant la loi*. Initiative extérieure au secteur de la magistrature, cette association est créée au lendemain de l'Appel afin d'étendre la mobilisation par le recueil de signatures. Les magistrats forment le principal contingent des signataires de l'Appel dans sa nouvelle forme pétitionnaire. Au niveau politique national, l'Appel de Genève a été fortement relayé par Arnaud Montebourg, ancien camarade de l'éditeur à l'origine de l'Appel de Genève (Laurent Beccaria) à Sciences-po Paris. Devenu député, Arnaud Montebourg a fait de la lutte contre le blanchiment d'argent sale et les paradis fiscaux l'une des lignes directrices de sa politique. C'est pourquoi il invite les magistrats de l'Appel à faire part de leur expertise à l'Assemblée nationale en 1998 (« Des députés socialistes proposent une mission d'information sur les paradis fiscaux », *Le Monde*, 19 septembre 1998). Arnaud Montebourg affirme d'ailleurs s'être largement appuyé sur l'Appel pour mettre en place cette mission parlementaire anti-blanchiment (Entretien avec Arnaud Montebourg, 16 septembre 2003). Au niveau européen, la fédération européenne de syndicats de la magistrature, MEDEL (« Magistrats européens pour la Démocratie et les Libertés »), soutient la cause des sept magistrats, mais pour renforcer sa position d'interlocuteur de l'Union européenne. L'Appel de Genève figure en effet parmi « les grands principes » de la fédération (voir le site Internet de MEDEL : http://www.cidadevirtual.pt/asjp/medel/novos/geral3_fr.html) et MEDEL invite les magistrats de l'Appel de Genève à s'exprimer lors de son congrès annuel organisé les ¹² et 13 décembre 1997 (colloque « La justice entravée », Bruxelles). On notera aussi, qu'outre le fait que ces derniers plaident à cette occasion en faveur de l'instauration d'un procureur européen, un certain nombre de défenseurs du *Corpus juris* sont aussi conviés à prendre la parole ; ce qui donne une indication sur le soutien accordé par ce groupement du judiciaire à ce projet. Par ailleurs, certains magistrats de l'Appel étant aussi des activistes de MEDEL, ils ont pu jouer le rôle de « passeurs » entre les deux groupements ¹².

Une mobilisation qui active des réseaux paneuropéens de « nouveaux juges »

- 9 L'édification de cette cause européenne de magistrats est le produit de deux principales interactions. Dans un autre cadre ¹³, nous avons mis en exergue ce que l'Appel devait à l'alliance nouée entre les sept magistrats et des acteurs qui, bien qu'extérieurs à la magistrature, étaient à l'origine de la mobilisation et disposaient d'importantes ressources communicationnelles (l'ancien journaliste d'investigation Denis SRobert et l'éditeur Laurent Beccaria). Aussi, plutôt que de revenir sur l'hétérogénéité des acteurs à l'initiative du projet, nous insisterons davantage ici sur un autre aspect : le fait que l'Appel soit le fruit de l'activation de réseaux transnationaux de « nouveaux juges ».
- 10 Pour faire exister leur mobilisation et la transformer en cause judiciaire, l'ancien journaliste et l'éditeur ont, en effet, pris appui sur des réseaux de magistrats préconstitués. Plus spécifiquement, Denis Robert a réactivé d'anciens contacts dans le secteur judiciaire pour rassembler des magistrats de forte notoriété. Bernard Bertossa, que Denis Robert connaissait pour l'avoir interviewé alors qu'il enquêtait pour *Libération* sur la place financière genevoise, est le premier à accepter la proposition du journaliste. Puis, c'est au tour de Renaud Van Ruymbeke qui, prudent face aux demandes médiatiques, accepte de participer au projet seulement après que Denis

Robert se soit recommandé de Bernard Bertossa, son collègue suisse ¹⁴. L'investissement des cinq autres magistrats dans cette cause suit un itinéraire en cascade : chacun des magistrats désignant et prenant contact avec les magistrats considérés comme « pertinents ». Une telle dynamique laisse présumer de l'existence de réseaux transnationaux de magistrats ayant eu maille à partir avec « la criminalité transnationale ». Car, en effet, les Sept ont pour propriété commune une notoriété nationale, voire internationale, bâtie à partir de la gestion de « gros dossiers » judiciaires ou, dans le cas du procureur général de Genève, fondée sur la mise en œuvre d'une politique générale de lutte contre le blanchiment d'argent sale. Plus ou moins formels, ces réseaux sont aussi à géométrie variable.

L'ébauche d'un réseau : Genève, 1994

- 11 L'Appel de Genève n'est pas la première réunion de magistrats d'envergure européenne. A Genève déjà en septembre 1994, Bernard Bertossa avait pris l'initiative de réunir autour de lui une trentaine de magistrats français, italiens, suisses, espagnols et portugais – dont Renaud Van Ruymbeke et Baltasar Garzon Real – pour évoquer des questions de coopération judiciaire. Comme le précise Renaud Van Ruymbeke :
- 12 « [Cette réunion] avait pour but d'éclairer les magistrats français, italiens et espagnols, ayant en charge des dossiers importants, sur les modalités de coopération internationale, d'échanger des informations, aussi, et de mieux se connaître, de façon à faciliter la levée des obstacles juridiques. Cela a été l'occasion d'une prise de conscience salutaire : que l'on soit français, italien ou espagnol, chacun rencontre les mêmes problèmes. La réunion de Genève a été l'embryon d'une coopération internationale entre juges à partir d'un lieu symboliquement important : la Suisse [...] ¹⁵ ».
- 13 Pour les observateurs du moment, la réunion de 1994 est une manière de mettre en place une coopération internationale informelle entre magistrats de bonne volonté et d'envisager de façon collective et transnationale leur avenir professionnel ¹⁶. Cette réunion pose donc des jalons fédérateurs pour la mobilisation de 1996. Mais pour les magistrats de l'Appel, c'est moins le contenu de la réunion de 1994 qu'ils retiennent que l'élaboration d'un réseau relationnel, certes encore restreint, mais qui apparaît comme nécessaire dans toute action à l'échelle européenne. Cette réunion aurait en effet permis d'établir un premier contact entre magistrats européens et, selon le juge Garzon, de « jeter les bases d'un engagement européen dans la lutte contre la corruption ¹⁷ ». Pour Renaud Van Ruymbeke, cette réunion est bien plus :
- 14 « Nous étions en pleine période Mani Pulite. L'idée était de nouer des contacts entre juges suisses, français et italiens. Il fallait aussi, en sus de nos adresses, procéder à des échanges sur les législations de nos trois pays afin de faciliter la coopération internationale. C'était avant tout une prise de contact, qui n'a pas eu la portée de l'Appel de Genève, mais qui permettait à chacun de se connaître et de prendre conscience du fait que la coopération internationale pouvait fonctionner. [...] J'en ai gardé le souvenir d'une première rencontre qui a duré une journée et qui m'a fait comprendre la nécessité d'établir un réseau relationnel au-delà des frontières... ¹⁸ »
- 15 Rassemblant trois des magistrats auteurs de l'Appel, cette réunion est fondatrice, au sens où elle a permis de tisser des relations entre magistrats dotés de ressources spécifiques dans le champ judiciaire : ceux qui, pour avoir eu la charge de « dossiers politico-financiers », se sont faits reconnaître comme des spécialistes de la question. Pourtant loin de n'être qu'un point de départ, la réunion de 1994 peut aussi être vue comme le produit de transactions antérieures entre magistrats de différentes origines,

c'est-à-dire comme la tentative de renforcer des liens professionnels préexistants, de formaliser des contacts souvent informels.

Des réseaux de magistrats préconstitués dans le cadre d'enquêtes

- 16 En effet, si la réunion de 1994 est l'occasion d'une rencontre physique entre Baltasar Garzon, Renaud Van Ruymbeke et Bernard Bertossa, il s'avère que ces derniers avaient déjà personnellement pris contact dans le cadre du traitement d'« affaires » aux ramifications internationales ¹⁹. Il en ressort que la rencontre de 1994 et l'action collective de 1996 constituent de puissants révélateurs de l'existence de maillages professionnels plus anciens et relativement souples, allant bien au-delà des contacts entre magistrats nationaux et entre ces trois acteurs. D'après Bernard Bertossa, les « grandes enquêtes » italiennes du début des années 1990, ont été particulièrement fécondes pour la constitution de ces réseaux :
- 17 « C'est [...] à travers des affaires ponctuelles que j'ai commencé à connaître un certain nombre de personnes. Et puis, on a été extrêmement mobilisés par les enquêtes "Mains propres" en Italie. [...] Les collègues italiens ont envoyé des centaines de commissions rogatoires à l'étranger et très souvent en Suisse parce que le scénario traditionnel dans cette criminalité-là, c'est un crime à l'étranger et de l'argent en Suisse ou au Luxembourg ou à Londres. C'est comme ça que j'ai commencé à connaître Di ietro, par exemple, qui est venu deux ou trois fois à Genève pour exécuter des commissions rogatoires. Qui est-ce qu'il y avait déjà à l'époque ? Colombo, certainement ²⁰ ».
- 18 Avant même l'Appel, Bernard Bertossa a donc été à plusieurs reprises en contact avec l'un des autres magistrats mobilisés en 1996, le substitut milanais Gherardo Colombo, par le biais de ces demandes formelles d'entraide. Cependant, les relations institutionnalisées et cadrées par la procédure ne représentent qu'une partie des interactions qui unissent ces magistrats. L'essentiel des enquêtes se passe dans les coulisses des palais de Justice et sous la forme de « coups de fil » de juge à juge destinés à échanger toutes sortes de renseignements sur un prévenu, un témoin ou, plus généralement, sur le droit et le fonctionnement de leurs systèmes judiciaires respectifs ²¹. Ce type de relations inter-magistrats encadre les demandes de commissions rogatoires internationales (CRI) ²². Bien souvent, celles-ci sont issues d'une évaluation informelle et commune aux juges concernés par une enquête de la nécessité d'un passage par la voie hiérarchique, alors qu'en aval, les contacts informels permettent de mettre au point des stratégies judiciaires communes en vue de faire aboutir « le plus efficacement possible les demandes de CRI ²³ ».
- 19 Ces réseaux se caractérisent donc par des liens personnels et informels et une dimension d'expertise certaine, fondée sur l'expérience judiciaire en matière de criminalité transnationale. L'édification de ce type de ramifications repose donc sur un savoir-faire sélectif. Une fois les contacts amorcés au gré de l'agenda judiciaire, leur durcissement en réseaux réactivables suppose aussi que des relations de confiance (parfois de complicité) aient pu s'instaurer, au fil des enquêtes – ce qui subsume des compatibilités linguistiques, mais aussi que chacun des opérateurs engagés dans cette relation ait fourni la preuve de son efficacité à son homologue étranger ; l'un en fournissant les renseignements qu'il attendait, l'autre en exploitant selon la procédure les informations délivrées. Si les prises de rôle peuvent s'inverser en fonction de la conjoncture judiciaire (le demandeur d'informations se muant en destinataire de la demande), équilibrant de ce fait la relation, il est des situations dans lesquelles les rôles sont davantage stabilisés. La relation qu'entretient Renaud Van Ruymbeke avec

Bernard Bertossa est, de ce point de vue, exemplaire : le juge français se trouvant vis-à-vis de Bernard Bertossa dans la situation systématique de requérant tandis que le magistrat genevois, du fait qu'il exerce une fonction judiciaire dans l'une des places bancaires les plus importantes du monde, s'avère – dans le cadre de sa relation avec Renaud Van Ruymbeke comme avec la plupart des magistrats non suisses – dans la posture de pourvoyeur d'informations. Une telle relation ne fonctionne pas sur une logique du don et du contre-don, mais cela n'empêche pas le réseau d'être actif. Car ici, l'objectif visé est l'efficacité judiciaire : parvenir sans obstacle à recueillir les informations nécessaires à une enquête aux ramifications internationales.

- 20 Les enquêtes qu'ils mènent à un niveau transnational constituent donc pour ces magistrats de différentes provenances un moyen de forger des réseaux professionnels. Fortement individualisés, ces réseaux sont multiples et relativement atomisés. Chaque magistrat, en fonction des lieux dans lesquels ses enquêtes le conduisent, développe autour de lui un réseau en étoile de référents professionnels, plus ou moins étendu. En revanche, ces réseaux ne sont pas cloisonnés : chacun est susceptible d'étendre son réseau en un maillage plus large en faisant appel à un autre magistrat, de même nationalité ou étranger, qui le mettra en relation avec le magistrat qui lui semble pertinent au vu de son carnet d'adresses. Par conséquent, ce type d'interactions entre magistrats est à l'initiative de pratiques de coopération judiciaire informelles bien plus étendues que ce que le contenu normatif des traités internationaux ou européens prévoit. Cette dynamique « par le bas », c'est-à-dire en provenance de professionnels dotés d'une expérience de terrain et non de l'Etat, participe en profondeur à l'évolution des frontières du possible en matière de coopération judiciaire européenne.
- 21 En effet, l'installation de telles interconnexions a des conséquences qui transcendent le simple cadre d'investigations judiciaires ciblées : une fois la confiance installée, celles-ci fournissent un cadre d'expression pour ces magistrats. Les discussions sur des enquêtes spécifiques peuvent alors « déborder » sur des échanges de vues relatifs aux dysfonctionnements de leurs systèmes judiciaires respectifs, ou encore sur les obstacles rencontrés lors d'une enquête. Fournissant un cadre de mise en commun de leurs motifs de mécontentements individuels (voire de leur malaise), ces réseaux transnationaux de « nouveaux juges » constituent aussi pour la plupart de ces magistrats des cadres privilégiés d'une prise de conscience de difficultés et d'intérêts conjoints, notamment en matière de coopération judiciaire. Or, les magistrats de l'Appel étant inclus à des degrés divers dans ce type de réseaux, on peut émettre l'hypothèse selon laquelle les sept magistrats y ont puisé, en fonction de leur investissement personnel, des ressources (par exemple en termes de prise de parole collective) et l'idée d'une transnationalisation de la menace criminelle pour construire leur cause. Il nous faut désormais explorer plus précisément les enjeux autour desquels les sept magistrats ont construit leur mécontentement. Des enjeux qui sont autant de motivations avancées pour justifier leur recours à l'Europe.

Les enjeux politiques de l'Appel

- 22 Une analyse cognitive, centrée sur le discours des magistrats, permet d'appréhender les représentations qui président à la mobilisation des protagonistes de l'Appel et le procédé de « montée en généralité » utilisé pour se faire entendre ²⁴. C'est sur cet autre niveau d'opération de communication du judiciaire visant, dans le cas de l'Appel, à rendre intelligibles les problèmes rencontrés dans le secteur et à justifier la prise de parole publique des sept magistrats au nom de « la société » que nous souhaiterions ici

insister. En démontant les mécanismes de cette « montée en généralité », on se donne les moyens de comprendre que cette opération recouvre le passage d'une dimension singulière de la protestation (celle d'une poignée de magistrats) à la formation d'une cause collective. Dans le cas de l'Appel de Genève, cette forme de participation politique des juges prend fortement appui sur la rhétorique de la défense de la démocratie, mise en péril par la menace criminelle organisée.

Un procédé de montée en généralité : un discours construit sur l'antithèse « démocratie versus criminalité organisée »

- 23 Pour convaincre, les Sept s'en réfèrent aux valeurs fondamentales issues de la Révolution française sur la base desquelles les sociétés européennes se sont édifiées. Ce faisant, ils endossent le rôle de défenseurs de la cause des citoyens européens dans leur ensemble.
- 24 « 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 ²⁵ ».
- 25 L'Etat de droit, la démocratie, une justice égale pour tous, les droits de l'Homme... C'est au nom de ces valeurs d'isonomie que les magistrats et leurs alliés justifient leur engagement dans la lutte contre « la criminalité organisée ». Jugées « naturelles » ²⁶, ces causes sont sans appel et suscitent inévitablement le ralliement, dès lors que sont énoncées des menaces pesant sur ces valeurs consubstantielles à nos sociétés et systèmes politiques. Or, si on ne saurait mettre en question la bonne foi des entrepreneurs de morale qui les énoncent, il est nécessaire de montrer que l'usage rhétorique qui est fait à un moment donné de ces principes n'est pas anodin. De même, la présentation de « la criminalité organisée » comme l'antithèse de ces valeurs ne doit pas être lue sur le mode de l'évidence. Ce procédé relève d'une stratégie visant au ralliement du plus grand nombre à leur cause. On s'en convainc en prenant comme point de focale la menace ainsi énoncée et plus particulièrement l'usage que les protagonistes de l'Appel font de la menace criminelle transnationale.
- 26 Comme la notion de « corruption » qu'analyse Pierre Lascoumes, la « criminalité organisée » est une notion générique, « victime des ambiguïtés du sens commun ²⁷ ». Or, si les magistrats ont recours à maintes reprises à cette terminologie dans les entretiens consignés dans *La Justice* ou *le Chaos*, aussi bien que sept ans plus tard pour les besoins de notre étude, nous constatons que les termes mêmes de « criminalité organisée » sont absents du texte de l'Appel. Cependant, ils sont relayés par l'emploi de notions connexes comme « organisations délinquantes » ou « organisations criminelles ». Or, sous ces appellations sont englobées des catégories de pensée aussi fluides que « la corruption », des activités et organisations illicites comme « le blanchiment de l'argent de la drogue, le terrorisme, les sectes et les activités mafieuses ». Cet usage de catégories de pensée aussi extensives et proches du sens commun surprend de la part de professionnels de la justice. On pourrait s'attendre, en effet, à ce que les magistrats utilisent des qualifications plus précises, du registre même de leur profession. Faute de qualification juridique de « la criminalité organisée » en 1996 ²⁸, on pourrait s'attendre à ce que les magistrats fassent référence à des infractions pénales connexes comme le « délit d'association de type mafieux ²⁹ » utilisé en Italie ou celui d'« association de malfaiteurs ³⁰ » pour la France. On peut alors se demander ce

que sous-tend un tel registre d'argumentation constitutif du répertoire de la parole publique des magistrats dans les années 1990. Dans ce contexte, l'ensemble de ces termes recouvrent les conceptions que ces magistrats ont de la déviance et qu'ils désignent comme telle : une déviance caractérisée par l'interaction de plusieurs acteurs qui transgressent les normes sociales en échangeant de l'argent illicite au travers des frontières nationales. C'est sur la circulation internationale d'argent illicite que les magistrats insistent, s'appuyant sur leur expérience judiciaire internationale. De cette conception découle un usage répété de la catégorie « délinquance financière ».

27 L'usage de termes « trop pleins de sens » participe – comme l'étendard de la démocratie participe de l'Etat de droit – d'une stratégie de ralliement. La démocratie fédère les esprits tandis que « la criminalité organisée » agit en figure de repoussoir. Construite dans un tel registre d'argumentation, la cause des magistrats peut être entendue par une opinion préalablement sensibilisée à ces questions par la publicisation de procès d'opérateurs « mafieux » ou suspectés d'avoir pris part à des « actes de corruption », par exemple. Comme tout discours sécuritaire, le recours à une terminologie aussi floue fonctionne de manière circulaire, dans l'interaction : s'appuyant sur l'imaginaire social, l'usage de ces catégories de pensée renforce tout à la fois « la peur sociale » du complot criminel transnational et le « sentiment d'insécurité ³¹ ». Or, cette menace n'est pas sans évoquer l'impression de vulnérabilité prédominant au sein des démocraties d'Europe occidentale face à la menace soviétique aux temps de la Guerre froide. Instrumentalisée politiquement, mise en scène dans différents sites sociaux et à l'aide de supports multiples (médias, littérature, cinéma, etc.), la prévalence de ces deux enjeux procède de mécanismes semblables d'édification d'une menace sociale. Dans les deux cas, la chaîne d'interactions est similaire : l'exploration de différentes pistes de dramatisation de la menace par une pluralité d'acteurs plus ou moins directement intéressés entraîne le développement d'une menace sociale qui prend des contours apocalyptiques. Dans les deux cas, le registre discursif se déploie sous une forme bipolaire – démocratie versus menace – et, parce qu'il suscite du même coup le ralliement, revêt une grande efficacité sociale ³².

28 La démocratie mise en danger par le développement de « la criminalité organisée » est donc un premier niveau de lecture des enjeux politiques autour desquels se sont mobilisés les magistrats. Construit sur le mode manichéen, ce combat du Bien contre le Mal, devient un enjeu efficace auprès des médias, de « l'opinion publique » et, on le verra, des acteurs institutionnels de l'Union. Ce n'est qu'à l'arrière-plan des revendications de ceux qui réaffirment ainsi leur position de défenseurs de l'intérêt général qu'on voit poindre des motivations plus sectorielles, comme la revendication d'une plus ample indépendance de la Justice à l'égard du pouvoir politique. Galvaudé, véritable topos de la magistrature, cet enjeu n'est plus en mesure de rallier. Les magistrats l'ont bien compris. C'est pourquoi, ils mettent l'accent sur le double registre – plus efficace socialement – de la lutte contre « la criminalité organisée » et de son pendant, la défense de la démocratie. Parallèlement, les magistrats insistent sur la nécessité de mettre en place un espace judiciaire européen, privilégiant de ce fait le registre de la « solution technique » à apporter au problème tel qu'ils l'ont préalablement défini.

La corrélation entre l'exigence d'indépendance de la Justice et la mise en application des accords de Schengen

- 29 Parmi les enjeux autour desquels s'est construit l'Appel de Genève, figure l'intensification de la coopération judiciaire internationale et la mise en place d'un « véritable espace judiciaire européen ». De ce point de vue, les résultats de l'enquête révèlent que si un consensus existait entre les sept magistrats autour de la question de la coopération judiciaire européenne, il restait corrélé à un motif professionnel de mécontentement relativement prégnant dans les représentations des acteurs. Il s'agit de l'exigence d'indépendance du pouvoir judiciaire vis-à-vis du politique qui fait référence à une définition de la démocratie assise sur la théorie de la séparation des pouvoirs formulée par Montesquieu, bien enracinée dans la tradition européenne. Cette exigence, les magistrats l'expriment de façon plus implicite : en revendiquant l'application des accords de Schengen et, plus spécifiquement, en affirmant la nécessité, pour les juges, de recourir à la procédure d'urgence afférente, sans entrave de la part des autorités politiques.
- 30 « 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 des conventions internationales entre pays européens : [...] 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'Etat requis ³³ ».
- 31 En revendiquant la transmission directe de juge à juge des informations issues des CRI, les magistrats font indirectement référence à un événement ayant exaspéré les tensions entre la sphère politique et la sphère judiciaire et auquel ont été mêlés deux des magistrats les plus actifs dans l'Appel. Cet événement a constitué le facteur déclencheur de la mobilisation. En effet, alors qu'il enquêtait sur des systèmes de financement occulte du Parti républicain, du Centre des démocrates sociaux, du Parti socialiste et du Rassemblement pour la République, Renaud Van Ruymbeke avait eu recours à la procédure d'urgence pour effectuer une demande de commission rogatoire internationale à Genève. Ses homologues de la juridiction genevoise (dont Bernard Bertossa était le procureur général) lui avaient fourni des renseignements selon lesquels le RPR aurait utilisé les services d'une société fiduciaire pour gérer des fonds au Panama. Or, le 4 août 1995, le ministre de la Justice français, Jacques Toubon (RPR) expédiait une lettre à son homologue suisse, Arnold Koller ³⁴, l'enjoignant de faire respecter la voie diplomatique traditionnelle préconisée dans la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959. Si Jacques Toubon disait reconnaître l'existence de la clause d'urgence, il considérait que « par l'usage excessivement fréquent qui en est fait, [la clause d'urgence] peut, si l'on n'y prend pas garde, avoir pour effet de vider les procédures d'acheminement normales de leur contenu ». Jugeant cette lettre comme « un chef d'œuvre d'interventionnisme et de perversité », Denis Robert explique ensuite que « cette lettre, publiée par le journal suisse L'Hebdo, a été un détonateur de ce livre [La Justice ou le Chaos] ³⁵ ». Pour sa part, Bernard Bertossa s'est exprimé sur ce thème en termes radicaux dans l'entretien qu'il a accordé à Denis Robert :
- 32 « A part les Américains et le gouvernement philippin dans l'affaire Marcos, aucun gouvernement étranger ne s'est jamais beaucoup plaint auprès des autorités suisses des

lenteurs de l'entraide. La fameuse intervention de M. Toubon a même montré que la France souhaitait plutôt que l'entraide fonctionne le plus mal possible...³⁶ »

33 Et, à la question « comment avez-vous ressenti cette lettre ? », il répond :

34 « Sachant le peu d'empressement que le gouvernement français a toujours mis à poursuivre pénalement ses membres, anciens membres et amis, je n'ai pas été surpris. Je suis plutôt triste³⁷ ».

35 Quant au principal intéressé, Renaud Van Ruymbeke, il adopte la posture – prudente – de « l'avocat du diable » pour stigmatiser l'ingérence du ministre dans les affaires judiciaires :

36 « Ce qu'il y avait de choquant dans cette démarche, dans cette attitude française était que le ministre français dise que Schengen donnait une trop grande liberté de coopération entre les juges. On pouvait comprendre que les Suisses veuillent protéger leur secret bancaire, mais on ne voit pas pourquoi un ministre de la Justice français veut empêcher les Suisses de donner un certain nombre d'informations, notamment politico-financières. Donc, cette démarche était un petit peu curieuse et allait contre tout un mouvement d'amélioration de la coopération. Ça allait dans le sens d'une entrave : ce qui était reproché était l'utilisation par les juges de la procédure d'urgence qui permettait d'éviter la voie diplomatique. Le sous-entendu était : "Revenez à la voie diplomatique"³⁸ ».

37 Ce contexte immédiat étant posé, on comprend mieux la revendication des magistrats en faveur de l'application des accords de Schengen. Le recours à la procédure d'urgence autorisé par les accords de Schengen constitue en effet pour les magistrats une base juridique solide sur laquelle ils peuvent s'appuyer pour faire valoir auprès des politiques nationaux leur indépendance. En ce sens, l'Europe constitue pour les praticiens de la justice une fenêtre d'opportunité dans laquelle ils peuvent s'engouffrer en toute légitimité pour revendiquer leur indépendance. Le fin connaisseur de la procédure pénale qu'est Renaud Van Ruymbeke n'exprime pas autre chose lorsqu'il affirme que les juges sont les seuls aptes à juger de l'urgence d'une situation judiciaire ; ce qui tend à systématiser l'usage de cette procédure, pourtant juridiquement extraordinaire :

38 Q - Cette procédure [d'urgence] était utilisée systématiquement ?

39 R - De plus en plus, parce qu'il y a toujours urgence.

40 Q - Et vous êtes revenus à la voie diplomatique ?

41 R - Non, parce qu'on a continué à considérer que dans beaucoup de dossiers il y avait urgence³⁹.

42 Il en résulte que si la demande des magistrats de l'Appel de Genève en faveur de la mise en place d'un « véritable espace européen », d'une plus ample coopération, correspond à une volonté de lutter contre « la criminalité internationale », elle constitue aussi un puissant support pour affermir de la position des juges face aux pouvoirs politiques nationaux.

L'Europe comme fenêtre d'opportunité

43 En exprimant leur volonté d'indépendance du judiciaire vis-à-vis du politique tout en se réclamant de l'Etat de droit, ces magistrats inscrivent leur action non pas en référence à la défense de l'Etat national, comme a pu l'analyser Antoine Vauchez pour les « Grandes enquêtes » de la magistrature italienne⁴⁰, mais souvent implicitement

contre l'Etat, contre les ingérences des agents dotés d'un pouvoir politique au niveau national. Leur vécu de spécialistes en matière de criminalité transnationale fournit un surcroît de sens à leur investissement dans la cause de l'indépendance des magistrats. Parce que les « affaires » dont ils ont eu la charge ont fréquemment révélé des réseaux illicites transfrontaliers les ayant conduit à faire des demandes de CRI, ces professionnels de la justice ont en commun, sinon une expérience directe ou indirecte d'entrave politique, du moins une sensibilité particulièrement aiguisée dès lors qu'il est question de séparation des pouvoirs. Dans cette perspective, les arènes nationales ne peuvent constituer un recours. Les magistrats font alors appel aux instances décisionnelles européennes auxquelles ils s'adressent au nom de la lutte contre la criminalité organisée qui se développerait à la suite de l'ouverture des frontières, et au nom de l'instauration d'un Etat de droit en Europe à travers l'adoption de textes fondamentaux (Convention européenne des droits de l'Homme au niveau du conseil de l'Europe).

- 44 Sans qu'on sache véritablement si l'Appel est une adresse à l'Union ou au Conseil de l'Europe (voire aux deux) ⁴¹, il s'avère que l'« Europe » est perçue comme une opportunité permettant, selon les cas, de contourner les obstacles nationaux (en l'occurrence d'échapper au contrôle politique national), ou de réaffirmer la position de leur profession à l'égard de ce pouvoir politique. En sens inverse, le soutien accordé aux magistrats de l'Appel dans la sphère institutionnelle de l'Union révèle que cette action est perçue par certains agents décisionnels comme une ressource pour faire avancer leur propre projet d'intégration judiciaire européenne.

Une « cause entendue » et transformée dans l'Union européenne : le jeu des partisans de la solution judiciaire intégrée

- 45 C'est en effet dans le cadre de l'Union européenne que la cause des magistrats vient ricocher. Dès le premier semestre 1997, des acteurs institutionnels de l'Union européenne donnent des signes tangibles de l'intérêt porté à cette cause, en invitant à deux reprises les magistrats à s'exprimer en audition publique au parlement de Strasbourg. Ce qui se joue à ce stade de la prise de parole des magistrats est non plus son inscription dans « l'espace public européen », mais l'institutionnalisation de leur cause dans l'arène de l'Union. Au cours de ce processus, on assiste à la redéfinition des enjeux. Si le binôme lutte contre la criminalité organisée / coopération judiciaire pénale européenne demeure prépondérant, ces thèmes sont alors rattachés à l'exigence de lutter contre les fraudes au budget communautaire. Pour comprendre les ressorts de cette requalification du problème, nous mettrons l'accent sur les acteurs institutionnels qui médiatisent l'Appel dans cet espace politique au point de l'ériger en moment fondateur dans l'histoire de la mise en place d'un espace judiciaire pénal européen. Ce faisant, nous démontrerons qu'il s'agit-là d'un réseau d'action publique préconstitué, porteur d'un projet d'harmonisation pénale et d'instauration d'un procureur européen pour les questions de fraude communautaire (le projet Corpus juris). Surtout, en mettant en exergue la situation périphérique de ces protagonistes dans le processus décisionnel 3e pilier, nous ferons valoir l'idée que le Corpus juris comme le soutien accordé à l'Appel correspondent à une stratégie de légitimation de la part de ces opérateurs qui visent à prendre position dans le champ judiciaire pénal européen.

Le « réseau Corpus juris »

- 46 A deux reprises au cours du premiers semestre 1997, le 5 février ⁴² et les 15-16 avril 1997 ⁴³, les magistrats de l'Appel de Genève sont reçus en audition publique au

Parlement européen à Bruxelles. Ces événements constituent les principaux indicateurs de l'institutionnalisation de leur cause via cette assemblée. Pourtant en y regardant de plus près, on observe que seule une poignée de protagonistes est à l'initiative de la convocation des magistrats : ceux qui, depuis le début des années 1990, sont mobilisés autour de la question des fraudes communautaires. Pour des raisons de lisibilité et parce que l'alliance qui s'est nouée entre divers acteurs autour du projet Corpus juris renvoie bien à la notion de réseau d'action publique ⁴⁴, nous l'appellerons le « réseau Corpus juris ».

- ⁴⁷ Au cœur de ce réseau figurent deux groupes d'acteurs dont l'interaction a abouti à la production du projet Corpus juris : des fonctionnaires et des élus du Parlement, membres de la Commission du contrôle budgétaire (dite CoCobu), auxquels s'associe une fraction de la Commission européenne, essentiellement des membres de la DG du contrôle financier (DG XX) et quelques individus relativement isolés de l'UCLAF (l'Unité pour la coordination de la lutte antifraude mise en place en 1988). Une grande partie des organes financiers européens est ainsi représentée.
- ⁴⁸ L'examen des auditions publiques du premier semestre de 1997 permet de dérouler la chaîne de ces interactions et de découvrir en détail les acteurs qui y prennent part. En effet, les auditions publiques des sept magistrats ont lieu devant deux commissions parlementaires : la CoCobu et la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures (dite « Libé »). Cette dernière commission n'ayant pas une activité aussi importante que la CoCobu sur la question des fraudes communautaires ⁴⁵, nous insisterons davantage sur la CoCobu et sur le rôle de sa présidente Diemut Theato ⁴⁶.
- ⁴⁹ Cette dernière est, en effet, à l'origine de la requête d'audition des juges. Et comme l'illustrent ses propos, son intérêt pour les questions de fraude communautaire est ancien :
- ⁵⁰ « Cela faisait longtemps que je travaillais sur la question de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, avant Maastricht, même. Depuis 1990-91, j'ai commencé à travailler à la commission du contrôle budgétaire sur le thème de la protection des intérêts financiers que nous appelons "PIF". Nous nous sommes aperçus que nous perdions de l'argent du budget communautaire et que nous n'avions pas de mesures sauf des sanctions administratives pour sanctionner les pertes que nous avions découvertes et qui sont très souvent des actions criminelles. J'ai travaillé avec mes collaborateurs fonctionnaires, un Italien et un Français, et tout de suite, je me suis retrouvée dans des cercles qui étaient intéressés par ces questions ⁴⁷ ».
- ⁵¹ La production de sept rapports (sur dix dont elle a été l'initiatrice au cours de ses deux derniers mandats) objective son investissement dans cette question et la compétence qu'elle a acquise dans ce domaine. Tous deux juristes de formation, les collaborateurs qu'elle évoque sont particulièrement sensibles aux questions de droit. Ce sont le fonctionnaire français Jean Darras et l'Italien Donato Antona. Le premier occupe au cours de cette période la fonction de chef de division au secrétariat de la commission du contrôle budgétaire (1986-1999), tandis que le second occupe la charge d'administrateur principal auprès de la même commission (1985-2000). En cette qualité, ce dernier a été chargé du dossier « protection des intérêts financiers de la Communauté européenne » et a assisté Diemut Theato dans la production de la plupart des rapports parlementaires effectués sur ce thème.
- ⁵² Le Parlement européen n'est toutefois pas le seul site institutionnel où l'on se préoccupe des atteintes au budget communautaire. Simultanément, cette question a

aussi été qualifiée d'enjeu important à la Commission. Mais là encore, seul un petit groupe de la DG du contrôle financier et de l'UCLAF s'investit dans la lutte contre les fraudes. C'est le cas en particulier du directeur de cette DG en 1990, l'Italien Francesco de Angelis, qui a eu l'initiative de réunir des juristes ⁴⁸ pour discuter de ces questions et mettre en forme le projet Corpus juris. A l'UCLAF, seuls quelques fonctionnaires comme Claude Lecou, ancien fonctionnaire des douanes, nommé en 1992 conseiller à l'Unité avant de devenir, en 1998, chef d'unité de l'UCLAF puis de l'OLAF ⁴⁹, se sont investis de manière isolée dans la lutte contre la fraude communautaire. Car, en effet, alors même que la création de l'UCLAF tend à laisser croire que ce domaine a été l'objet d'une prise en main relativement précoce au sein de la Commission, il faut bien noter que son action demeure assez réduite avant 1994-1995 ⁵⁰.

53 Face à cette situation de quasi-inertie, mais aussi pour faire face à des dénonciations de « gabegie communautaire » qui émergent de plus en plus fréquemment sur la place publique à partir de la fin des années 1980 ⁵¹, Diemut Theato, ses collaborateurs du Parlement ainsi que leurs alliés à la DG XX et à l'UCLAF, décident collectivement de renforcer la législation en vigueur dans le domaine de la lutte contre la fraude communautaire. A cet effet, ils s'associent à une équipe d'experts du droit pénal, au premier chef Mireille Delmas-Marty, à laquelle ils confient, entre novembre 1995 et mai 1996, la mise en place du projet Corpus juris. D'emblée, l'essentiel du dispositif prévu consiste d'une part, à harmoniser la législation par l'instauration d'un corpus juridique restreint au domaine pénal visant à la protection pénale des intérêts financiers de l'Union européenne ; d'autre part, en l'instauration d'un ministère public européen (composé d'un procureur général européen et de procureurs européens, délégués dans les Etats) dont les pouvoirs d'investigation s'exerceraient sur l'ensemble du territoire européen ⁵².

54 C'est dans ce contexte de maturation du projet que l'Appel de Genève est lancé. Les composantes du réseau Corpus juris perçoivent cet événement comme une aubaine. Ils voient dans un potentiel soutien de ces sept magistrats de grande notoriété une caution leur permettant « d'avancer leurs pions » dans le jeu institutionnel.

Le recentrage des problèmes judiciaires et criminels européens autour de l'enjeu des fraudes communautaires

55 Le contenu des auditions publiques des magistrats de l'Appel devant le Parlement européen révèle que l'institutionnalisation de l'Appel s'accompagne d'une requalification de la menace et d'une redéfinition des enjeux en direction de la mise en place d'un Ministère public européen.

56 Entre le 1er octobre 1996 et le début de l'année 1997, les magistrats ont revu leurs doléances à travers le prisme du projet conjoint de la Commission et du Parlement. En effet, s'ils n'évoquent à aucun moment dans l'Appel ou dans La Justice ou le Chaos l'idée d'un procureur européen ⁵³, les magistrats prennent cependant rapidement position sur ce point dans leurs discours devant les deux commissions parlementaires, revendiquant l'indispensable mise en place d'un parquet européen, point d'orgue du Corpus Juris. C'est notamment le cas de Renaud Van Ruymbeke qui, avant même que le Corpus juris ne soit présenté devant le Parlement, envisageait « la création d'un Procureur Européen, qui serait un organe de coordination et d'assistance, mais sans entraver la souveraineté des Etats » ou de Gherardo Colombo qui considérait que « la meilleure voie à suivre est celle d'un Corpus juris », ou encore d'Edmondo Bruti Liberati

ayant « approuvé l'idée d'un ministère public européen, pour les délits contre le budget de l'UE, tout en assurant les droits de la défense ⁵⁴ ».

57 Sans doute, l'une des raisons expliquant le soutien des magistrats au projet réside-t-elle dans une conception commune de la menace qui pèse en Europe, ou, tout le moins, dans la construction analogue d'un argumentaire de justification. En effet, dans l'exposé des motifs du Corpus juris les grandes organisations criminelles sont désignées comme principales responsables des fraudes communautaires :

58 « Sans revenir ici sur l'analyse des caractéristiques de cette criminalité, on rappellera qu'elle 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 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 ⁵⁵ ».

59 Certes, à l'heure des grandes enquêtes anti-mafias et anti-corruption en Italie (et de leur forte publicisation en Europe), ces acteurs ne sont pas les seuls à véhiculer cette menace. Il reste que la corrélation explicite qu'effectue Mireille Delmas-Marty entre fraudes communautaires et « criminalité organisée » a probablement joué un rôle significatif dans l'agrégation des magistrats dans le « réseau Corpus juris ».

60 Convoqués en auditions parlementaires, les magistrats ont donc le sentiment d'avoir été entendus. Ils conçoivent alors la lutte contre la fraude communautaire comme une étape en direction du « véritable espace judiciaire européen » qu'ils appelaient de leurs vœux. Pour les porteurs du projet Corpus juris, ce ralliement leur ouvre les portes de la légitimité autorisée des praticiens les plus importants du monde judiciaire.

L'Appel et l'enjeu des fraudes communautaires comme ressources pour des acteurs décisionnels périphériques

61 Cette dimension de légitimation prend un sens particulier dès lors qu'on se focalise sur le jeu institutionnel européen et qu'on considère que le Parlement et la Commission ne disposent que d'un rôle mineur en matière de décision judiciaire pénale. Partant, le Corpus juris, tout comme la captation du charisme des auteurs de l'Appel peuvent être interprétés comme une tentative de coup de force de la part de ces acteurs institutionnels secondaires, destinée à communautariser un pan du 3^e pilier.

62 En effet, dans la structure institutionnelle et juridique instaurée à Maastricht, les prérogatives du Parlement et de la Commission en matière de justice pénale sont très réduites. Nulle procédure de codécision, nul pouvoir d'initiative en matière de coopération judiciaire pénale dans ce domaine intergouvernemental, « domaine réservé » des Etats pourrait-on dire. Un tel cadre étant posé, on comprend que certains segments du Parlement et de la Commission trouvent intérêt à s'associer dans la tentative de réduire l'omnipotence du Conseil. Bien que ces organes soient généralement considérés comme concurrents, une telle alliance n'a rien d'improbable. Vlad Constantinesco l'a bien démontré : de telles relations sont susceptibles de se nouer à la faveur d'une logique commune d'intégration ⁵⁶. Or, c'est bien une dynamique d'intégration qui se dessine avec le projet Corpus juris. Car, en identifiant la fraude au budget de l'Union comme un enjeu communautaire, les initiateurs du projet ouvrent une brèche dans le dispositif intergouvernemental. Plus spécifiquement, en prévoyant la mise en place de structures judiciaires distinctes des structures nationales (un parquet européen), ainsi que l'instauration d'un corpus de droit communautaire

harmonisé pour les questions de fraudes au budget de l'Union, ils procèdent à la communautarisation partielle du domaine judiciaire pénal, c'est-à-dire au transfert d'un pan de ce domaine dans le cadre du 1er pilier, là où ils disposent d'une plus large marge de manœuvre.

- 63 Il en ressort que les acteurs institutionnels du « réseau Corpus juris » conçoivent l'enjeu de lutter contre les fraudes communautaires comme une voie de pénétration dans un jeu institutionnel duquel ils sont tenus à l'écart. Dans cette optique, le ralliement des magistrats de l'Appel de Genève constitue une ressource non négligeable pour faire fléchir le Conseil. On est donc bien là face au phénomène observé par certains analystes dans d'autres secteurs (secteur de l'environnement et dans le domaine des politiques sociales notamment) que Sonia Mazey et Jeremy Richardson résument en ces termes dans leur étude sur les rapports entre la Commission et les groupes d'intérêt :
- 64 « Dans les secteurs où la Commission n'a pas de mandat qui lui soit conféré par un traité pour élaborer des politiques publiques européennes, les fonctionnaires se sont progressivement arrogés de facto un rôle dans l'élaboration des politiques, souvent avec le soutien des groupes d'intérêt et de "communautés épistémiques" de spécialistes ⁵⁷ ».
- 65 A ceci près, que les fonctionnaires de la Commission s'associent non seulement à une « communauté épistémique » composée de juristes et de magistrats, mais aussi à des segments du Parlement. A ceci près aussi que cette tentative s'est soldée par un échec lors de la conférence intergouvernementale de Nice ⁵⁸. L'échec était prévisible depuis le sommet de Tampere (15-16 octobre 1999) lorsque les dirigeants d'Etat s'accordent officiellement sur un contre-projet émanant du Secrétariat général du Conseil, le projet Eurojust ⁵⁹. Présenté comme une solution au problème de la criminalité organisée soulevé par les magistrats de l'Appel et par leurs alliés au sein du « réseau Corpus juris », ce projet fait aussi figure de solution de compromis offrant l'avantage aux acteurs intergouvernementaux d'être bien moins attentatoire aux prérogatives étatiques en matière de justice pénale.
- 66 En restituant le cheminement d'une prise de parole publique de magistrats nationaux, de sa construction à son institutionnalisation au sein de l'Union, nous avons voulu mettre en relief les modalités selon lesquelles des acteurs hétérogènes, a priori peu aptes à prendre des décisions, ont stimulé au cours de la décennie 1990 le processus d'eupéanisation des questions pénales. Agissant d'abord en ordre dispersé, ces segments de la magistrature, du Parlement et de la Commission, qui ont pour point commun d'avoir reçu une formation juridique ou d'être des professionnels du droit ⁶⁰, ont rapidement pris conscience des intérêts qu'ils avaient à agir communément. Ensemble, et en prenant appui sur la menace criminelle organisée, ils ont constitué une « coalition de cause » favorable à une solution judiciaire intégrée qui a suffisamment ébranlé les Etats pour susciter de leur part l'édification d'un projet concurrent. Et, bien que ce dernier ne soit pas à la mesure de leurs espérances, l'ensemble de ces opérateurs reconnaissent qu'avec l'instauration de l'unité Eurojust, centrée sur la lutte contre les formes graves de criminalité transnationale, un pas supplémentaire a été fait en direction de la mise en place d'un espace judiciaire pénal européen ; un pas qui dépasse les mesures prises jusqu'alors comme l'instauration du Système d'information Schengen, de magistrats de liaison dans certains pays et du Réseau judiciaire européen ⁶¹.

- 67 En prenant nos distances vis-à-vis du point de vue des acteurs du « réseau Corpus juris », pour qui la conférence intergouvernementale de Nice a été profondément ressentie comme un échec, on peut considérer qu'il s'agit bien là d'un moment de reprise en main par les acteurs intergouvernementaux de ces questions, en réaction au projet Corpus juris. Une reprise en main qui anticipe de quelques mois la « vague » d'eupéanisation du pénal suscitée par les attentats de septembre 2001.

NOTES

- 1.. Je remercie Jay Rowell de sa relecture et de ses conseils éclairés.
- 2.. Bigo D, Guild E., « De Tampere à Séville, vers une ultra-gouvernementalisation de la domination transnationale », *Cultures & Conflits*, De Tampere à Séville : bilan de la sécurité européenne, 46 (2), été 2002, pp. 5-18 ; Mégie A., « Le 11 septembre : élément accélérateur de la coopération judiciaire européenne ? Le cas du mandat d'arrêt européen », *Cahiers de la sécurité intérieure*, 55, 1er trimestre 2004, pp. 91-120.
- 3.. Entretien avec Wenceslas de Lobkowicz, 13 juin 2003. Ce fonctionnaire de la Commission ayant participé à la mise en place de la DG « Justice et Affaires intérieures » (dite DG JAI) est aussi l'auteur d'un ouvrage portant sur l'Europe de la sécurité intérieure dans lequel il fait notamment le récit des prémices de la DG JAI : Lobkowicz W., *L'Europe et la sécurité intérieure. Une élaboration par étapes*, Paris, La Documentation française, 2002.
- 4.. Voir Roussel V., « Les magistrats français, des cause lawyers malgré eux ? », *Politix*, 62, « La cause du droit », 2003, pp. 93-113.
- 5.. Dans ses travaux consacrés à la magistrature italienne, Antoine Vauchez a montré que les outils forgés par les magistrats antiterroristes ont été transférés dans la lutte antimafia et anticorruption au cours des années 1980 et 1990. Voir Vauchez A., *L'Institution judiciaire remotivée. Le processus d'institutionnalisation d'une « nouvelle justice » en Italie (1960-2000)*, Paris, LGDJ, 2004. Au niveau de l'action publique européenne, on observe un mouvement similaire : au cadre cognitif que constitue la menace terroriste des années 1970 et du début des années 1980 (voir Bigo D., *Polices en réseaux*, Paris, Presses de Science-Po, 1996), succède ce qu'on a appelé dans le cadre d'un autre travail un « paradigme mafieux ». Voir à ce sujet Paris N., *Acteurs italiens et « paradigme mafieux » : genèse des politiques publiques de lutte contre le crime organisé dans l'Union européenne (1992-2001)*, Mémoire de DEA, IEP de Strasbourg, septembre 2001.
- 6.. Robert D., *La Justice ou le Chaos*, Paris, Stock, 1996.
- 7.. Dans le cadre de leur étude quantitative des actions de protestations en Europe, Doug Imig et Sidney Tarrow ont montré que près de 95 % des actions protestataires ayant eu lieu en Europe au cours de la période 1984-1997 demeuraient strictement nationales, au sens où celles-ci avaient pour initiateurs des acteurs privés nationaux visant une cible nationale ou infranationale. Phénomène marginal, l'eupéanisation de la protestation tend toutefois à prendre de l'ampleur, particulièrement au cours des années 1994-1997, avec une prédominance sectorielle des actions menées par des

agriculteurs (avec 40 % des euro-protestations recensées). Voir Imig D., Tarrow S. (dir.), *Contentious Europeans. Protest and politics in an emerging polity*, Rowman & Littlefield, 2001.

8.. Voir encadré en fin de paragraphe.

9.. Voir notamment l'article de synthèse du premier président de la Cour de cassation Guy Canivet : Canivet G., « La conception française de la déontologie des magistrats », *Esprit*, 299, novembre 2003, pp. 5-22.

10.. Hirschman A.O., *Défection et prise de parole. Théorie et applications*, Paris, Fayard, 1995.

11.. Sur ce point, voir les travaux d'Antoine Vauchez et Violaine Roussel, respectivement sur les « nouveaux juges » italiens et français. Vauchez A., op. cit. ; Roussel V., *Affaires de juges. Les magistrats dans les scandales politiques en France*, Paris, la Découverte, 2002 ; Roussel V., « Les magistrats français, des cause lawyers malgré eux ? », op. cit.

12.. Sur le relais de MEDEL à l'Appel et les contraintes de positionnement de ce groupement, voir notre contribution dans Mangenot M., Michel H., Paris N., *Une Europe de la Justice. Mobilisation contre la « criminalité organisée » et institutionnalisation d'un espace judiciaire pénal européen (1996-2001)*, Mission de recherche Droit et Justice, coll. « Arrêt sur recherches », n°5, juin 2005, pp. 63-69.

13.. Mangenot M. et al., op. cit., pp. 21-40. Nous avons de surcroît mis au jour dans ce travail que la plupart des magistrats de l'Appel avaient, à l'occasion du traitement « d'affaires », acquis une expérience des médias ; que certains d'entre eux, au premier chef Edmondo Bruti Liberati, disposaient d'importantes ressources syndicales et que Baltasar Garzon avait à son actif une expérience politique. Ce sont là autant de ressources qui nous conduisent à revenir sur les handicaps supposés de ces magistrats en matière de construction d'une action collective. Réactivées au moment de l'Appel, ces ressources contribuent elles aussi à expliquer le « succès » de cette mobilisation ; et ce, alors même que, conformément à l'ethos des juges « pris dans les scandales », ces magistrats adoptent une posture apolitique, de mise à distance du fait syndical et des médias lorsqu'ils prennent publiquement la parole et parlent de « bricolage » quand ils évoquent l'Appel.

14.. Dans un entretien avec Renaud Van Ruymbeke en date du 23 mai 2003, celui-ci déclare que sans cette recommandation professionnelle, il n'aurait sans doute pas participé à l'Appel.

15.. Entretien avec Renaud Van Ruymbeke, in Robert D., *La Justice ou le Chaos*, op. cit., p. 60.

16.. *Le Figaro*, 10 septembre 1994.

17.. Entretien avec Baltasar Garzon Real, in Robert D., *La Justice ou le Chaos*, op. cit., pp. 242-243.

18.. Courriel électronique de Renaud Van Ruymbeke, 24 septembre 2003.

19.. Entretien avec Bernard Bertossa, le 17 mars 2003. Par exemple, c'est dans le cadre du traitement de l'« affaire Roldàn » (du nom de l'ancien chef de la garde civile espagnole poursuivi pour corruption et dilapidation de fonds publics) que Baltasar Garzon rencontre Bernard Bertossa à Genève. Voir Robert D., *La Justice ou le Chaos*, op. cit., p. 121.

20.. Entretien avec Bernard Bertossa, le 17 mars 2003.

21.. Entretien avec un ancien juge d'instruction français, janvier 2004.

22.. La CRI en matière pénale est un mandat délivré par l'autorité judiciaire d'un Etat à une autorité judiciaire étrangère afin que cette dernière procède à sa place à un ou

plusieurs actes. Elle concerne toute demande d'instruction : recherche de preuves (audition de témoins, demandes de renseignements sur comptes bancaires, perquisitions, saisies...). Ce moyen de coopération est prévu dans un certain nombre de conventions d'entraide judiciaires bilatérales ou multilatérales.

23.. Entretien avec un ancien juge d'instruction français, janvier 2004.

24.. De ce point de vue, la définition fournie par Bastien François et Erik Neveu dans le cadre de leur réflexion sur « les espaces publics » est éclairante. Selon eux, la notion de « montée en généralité » fait référence à « une opération de catégorisation, de typification, destinée à réduire la variété phénoménale des activités humaines (et la diversité des humains) afin de gagner en intelligibilité. Elle est donc d'abord une opération de communication, une façon de construire le réel et, éventuellement, de partager avec d'autres des principes de vision et de division du monde social dont la validité dépasse l'expérience immédiate. Mais elle est aussi, dans le même temps une opération qui permet de s'appropriier le monde social, de parler en son nom, de le représenter ; à ce titre, elle est une condition d'accès légitime aux débats publics et sert de point d'appui aussi bien à la critique qu'à l'établissement d'accords sur le bien commun. Et c'est cette caractéristique qui intéresse, à titre principal la problématique de l'Espace public ». Voir François B., Neveu E., *Les Espaces publics mosaïques : acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1999, p. 32.

25.. Extrait de l'Appel de Genève, 1er octobre 1996.

26.. Lenoir R., « Une cause "naturelle" : les droits de l'Homme. A propos d'un colloque sur procès pénal et droits de l'Homme », *Politix*, 16 « Causes entendues. La construction du mécontentement », (1), 4e trimestre 1991, pp. 55-64.

27.. Lascoumes P., *Corruptions*, Paris, Presses de Sciences po, 1999, pp. 35-50.

28.. Sur l'absence de définition juridique et les insuffisances des définitions postérieures à 1996, voir Brodeur J.-P., « Le crime organisé », in Mucchielli L. et Robert P. (dir.), *Crime et sécurité : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 2002, pp. 242-251.

29.. La Loi Rognoni-La Torre sur le délit d'association mafieuse date du 13 septembre 1982 (loi 646/1982, article 416 du code pénal italien).

30.. Article 265 du code pénal français.

31.. Sur le thème du sentiment d'insécurité, voir notamment Mucchielli L., *Violences et insécurité. Fantômes et réalités dans le débat français*, Paris, La Découverte, 2002 ; Robert P., « Le sentiment d'insécurité », in Mucchielli L. et Robert P. (dir.), *Crime et sécurité...*, op. cit., pp. 367-375 ; Wacquant Loïc, « Des contes sécuritaires venus d'Amérique », *Le Monde diplomatique*, « Obsessions sécuritaires, Manières de voir », 71, octobre-novembre 2003.

32.. Quelques analystes ont d'ailleurs montré la convergence temporelle unissant les deux phénomènes : la menace criminelle transnationale émergeant alors même que s'effondre, à la fin des années 1980 et aux prémices des années 1990, le bloc soviétique.

Voir Den Boer M., « The European Union and Organized Crime : fighting a new enemy with many tentacles », in Viano E.C., (dir.), *Global Organized Crime and International Security*, Brookfield, VT, Ashgate, 1999, pp. 13-24 ; Massari M., « Transnational organized crime between myth and reality : the social construction of a threat », in Allum F., Siebert R., (dir.), *Organized crime and the challenge to democracy*, London-New York, Routledge-ECPR, 2003, pp. 55-70. Rawlinson P., « Capitalists, Criminals and Oligarchs, Sutherland and the New "Robber Barons" », *Crime, Law and Social Change*, 37, pp. 293-307. C'est en ce sens qu'ils ont pu parler de substitution d'une « nouvelle menace » - criminelle cette fois et non pas militaire ; intérieure et non plus extérieure - à l'ancienne menace d'invasion soviétique. ^{Sur ce dernier}

aspect, voir Rees W., « Transnational organized crime, security and the European Union », in Allum F., Siebert R., (dir.), *Organized crime...*, op. cit., pp. 112-125.

33.. Extrait de l'appel de Genève, 1er octobre 1996.

34.. Arnold Koller était alors chef du département fédéral de la Justice et de la Police à Berne.

35.. Robert D., *La Justice ou le Chaos*, op. cit. p. 336. Cette lettre figure en annexe de *La Justice ou le Chaos*, p. 335.

36.. Ibid., p. 105.

37.. Ibid., p. 106.

38.. Entretien avec Renaud Van Ruymbeke, le 23 mai 2003.

39.. Ibid.

40.. Vauchez A., « Parler d'expérience(s). La constitution d'un nouveau modèle d'excellence judiciaire dans la lutte contre la criminalité organisée en Italie », 6e congrès RFSP, 28 septembre-1er octobre 1999.

41.. Le contenu de l'Appel de Genève témoigne du fait que dans le contexte des années 1990, les magistrats ne se focalisent pas sur l'Union européenne : le Conseil de l'Europe est aussi perçu comme un site potentiel de mise en oeuvre des politiques d'entraide judiciaire. C'est un point d'analyse que nous développons dans le cadre de notre travail de thèse.

42.. Compte rendu de l'audition publique des juges de l'Appel de Genève devant les commissions parlementaires des libertés publiques et du contrôle budgétaire : « lutte contre la fraude et la corruption : la parole est aux juges de l'Appel de Genève », dans *Direct Info* daté des 05/02/1997 et 06/02/1997. Voir <http://www.europarl.eu.int/dg3/sdp/dirinf.fr.1997>.

43.. Programme de l'audition publique sur le thème de « La protection du contribuable européen. Vers un espace pénal et judiciaire commun (réponse aux juges de l'appel de Genève) » (DOC_IT/DV/319/319132, PE 221.459) ; voir aussi « Pour un espace judiciaire européen. Audition publique organisée par la Commission du contrôle budgétaire et par la commission des libertés publiques et des affaires intérieures », Bruxelles, 15-16 avril 1997, Document de travail, Parlement européen, série "Libertés publiques" (LIBE-101 FR ; 02-1998).

44.. Le Galès P., Thatcher M. (dir.), *Les Réseaux de politique publique. Débat autour des « policy networks »*, Paris, L'Harmattan, 1995.

45.. La Commission « Libé » était en charge du volet policier et judiciaire de la lutte contre la fraude communautaire, son champ d'action en matière judiciaire et policière étant plus large que celui de la CoCoBu, ce n'est qu'en aval et marginalement que la Commission Libé se positionne et prend part à ces débats.

46.. Interprète à l'origine, Diemut Theato est entrée au Parlement européen en 1989 comme députée du PPE. Réélue en 1994 et 1999, elle a assuré entre 1994 et 2004 la présidence de la CoCobu.

47.. Entretien avec Diemut Theato, le 15 mai 2003.

48.. Francesco de Angelis a lancé dès 1989 l'idée de créer un réseau d'associations de juristes européens pour la protection des intérêts financiers de la Communauté dans chacun des Etats. Parmi les premières associations créées figure l'Association de recherches pénales européennes (ARPE) fondée en 1991 par le professeur de droit Mireille Delmas-Marty.

49.. L'UCLAF se transforme en OLAF (Office européen de lutte antifraude) en 1999, à la suite de la chute de la Commission Santer.

50.. La Commission décide de créer l'UCLAF en 1987 sur la base d'un rapport interne sur les activités de lutte contre la fraude (COM (87) 572 et COM (87) PV 891). L'UCLAF est d'abord rattachée au secrétariat et sous l'autorité du président de cette institution jusqu'en 1995, date à laquelle l'Unité est placée sous la responsabilité de la Commissaire Anita Gradin. Dans le cadre de ses rapports annuels, la Cour des comptes européenne a stigmatisé à plusieurs reprises (notamment en 1992 et 1994) le manque de coopération de la Commission dans certaines affaires de malversations. Voir Pujas V., « L'Office européen de lutte anti-fraude : innovation ou mimétisme institutionnel », VIIe congrès de l'Association française de sciences politiques, Lille, 18-21 septembre 2002).

51.. Sur les détournements des subsides européens, voir notamment les ouvrages et articles de journalistes : Tutt N., *Europe on the fiddle : the Common Market scandal*, London, Christopher Helm, 1989 ; « La gabegie communautaire épinglée », *Le Figaro*, 27 octobre 1992 ; « La Camorra "se sucre" aux dépens de la CEE », *La Croix*, 29 septembre 1993. Voir aussi les dénonciations un peu plus tardives provenant du champ politique : d'Aubert F., *Mains basses sur l'Europe*, Paris, Plon, 1995 et celle de Thierry Jean-Pierre dans *Le Monde* du 17 janvier 1995.

52.. Delmas-Marty M., (dir.), *Direction générale du Contrôle financier, Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Paris, Economica, 1997.

53.. Comme l'explique Bernard Bertossa, les magistrats de l'Appel ignoraient qu'un tel projet était en gestation au moment de l'Appel : « Je crois me souvenir que quand on a lancé cet Appel en automne 1996, en tout cas, moi j'ignorais l'existence du Corpus juris. [...] Je pense que la commission de Mme Delmas-Marty avait déjà été constituée mais je ne suis même pas sûr. En revanche, lorsque le Parlement européen nous a demandé d'intervenir à Van Ruymbeke et à moi, on avait eu connaissance de ce projet. Est-ce que c'est entre les deux que le texte est sorti ? Je pourrai vérifier parce que j'ai la première édition du Corpus Juris. [...] Toujours est-il que quand on s'est retrouvé à Bruxelles, on avait en somme un instrument d'une certaine mise en œuvre de certains problèmes qu'on avait évoqués. [...] » Entretien avec Bernard Bertossa, le 17 mars 2003.

54.. Direct Info daté du 06/02/1997 (<http://europarl.eu.int/dg3/sdp/dirinf/fr/1997/d970206.htm>).

55.. Delmas-Marty M. (dir.), *Direction générale du contrôle financier...*, op. cit., p. 13.

56.. Vlad Constantinesco parle à cet égard de « relations de bonne intelligence, voire de complicité entre le Parlement européen et la Commission » (Constantinesco V., « La responsabilité de la Commission européenne. La crise de 1999 », *Pouvoirs*, 92, janvier 2000, pp. 117-131).

57.. Mazey S., Richardson J.J., « La Commission européenne : une bourse pour les idées et les intérêts », *Revue française de science politique*, 46 (3), juin 1996, pp. 409-430.

58.. En décembre 2000, les chefs d'Etat et de gouvernement ont refusé d'intégrer un article dans le traité de Nice (traité de l'Union, article 280 bis) destiné à créer une base juridique pour adopter le Corpus juris.

59.. Voir la contribution de Michel Mangelot dans ce numéro.

60.. Dans une autre perspective, on peut se demander si cette commune expertise juridique et la valorisation de cette compétence sur la scène de l'Union ne s'insèrent pas dans un mouvement plus ample de redéfinition des finalités de la construction européenne par le moyen du droit. Auquel cas, les actions conjointes de ces acteurs pourraient se rapprocher d'entreprises apparemment très éloignées comme celles qui tendent à faire du Traité constitutionnel le nouvel horizon communautaire.

61.. Le Système d'information Schengen (SIS) a été mis en place dans le cadre de la convention d'application des mesures de Schengen signée le 19 juin 1990 (dite « Schengen II ») prévoyant la création d'un premier « mécanisme de coopération judiciaire » (Baynast O de, Rancé P., L'Europe judiciaire. Enjeux et perspectives, Paris, Dalloz, 2001, p. 55). Quant aux magistrats de liaison et au Réseau judiciaire européen (RJE), ce sont des instruments qui ont été mis en place sur la base de deux actions communes ; respectivement celle du 22 avril 1996 et celle du 29 juin 1998. Dans son étude, Violaine Roussel a souligné « la faiblesse des moyens » consacrés à ces instruments et « le caractère de politique symbolique que ces initiatives conservent » en France (Roussel V., « Les magistrats français, des cause lawyers malgré eux ? »..., op. cit.).

RÉSUMÉS

Dans quelle mesure certains magistrats ou opérateurs issus du Parlement européen et de la Commission sont-ils susceptibles de jouer un rôle dans le cadre restreint du 3e pilier intergouvernemental de l'Union ? Pour tenter de répondre à cette question relative à l'eupéanisation de la justice et à la « gouvernance européenne », nous partirons de l'examen de la construction d'une mobilisation de magistrats européens : l'appel de Genève, lancé le 1er octobre 1996 pour dénoncer les méfaits de la « criminalité organisée » et en appeler à la mise en place d'un « véritable espace judiciaire européen ». L'analyse du cheminement de cette « cause » dans l'arène institutionnelle de l'Union révèle, d'une part, que ces magistrats ont trouvé des alliés parmi des acteurs du Parlement et de la Commission investis dans la lutte contre la fraude communautaire ; d'autre part, que ce relais répond à la volonté de ces acteurs de prendre position dans le jeu institutionnel européen. Ensemble, et en s'appuyant sur l'enjeu de contrer « la criminalité organisée », cette poignée de protagonistes ont tenté de porter le projet *Corpus juris* à l'agenda politique de l'UE.

To what extent are certain judges or certain actors from the European Parliament and the Commission likely to play a role in the restricted framework of the Union's third intergovernmental pillar ? In order to answer this question, related to the europeanisation of justice, and more generally to "European governance", we will start by looking at how the mobilization of European judges came about: the Call of Geneva, October 1st, 1996, which aims to denounce the evils of "organised crime" and to call for the creation of a "real European judicial area". Indeed, the analysis of the progressing of this "cause" in the Union's institutional arena shows, on the one hand, that these judges have found allies among actors of Parliament and Commission involved in the fight against Community fraud ; on the other hand, that this move stems from the will of these actors to take a stand in the European institutional process. Together, and focusing on the challenge of fighting "organised crime", this handful of protagonists have attempted to place the *Corpus juris* project on the EU's political agenda.

INDEX

Thèmes : EUROJUST, EUROPOL

Index géographique : Union européenne

Index chronologique : 1990 - 2000

Mots-clés : bureaucraties/ théorie des organisations, construction européenne, juge, lutte contre la criminalité organisée, politiques publiques

AUTEUR

NATACHA PARIS

Natacha Paris est ATER à l'IEP de Strasbourg et membre du Groupe de Sociologie Politique européenne. Elle prépare une thèse de science politique sur « L'Appel de Genève contre "la criminalité organisée" et pour la mise en place d'un espace judiciaire pénal européen. Contribution à une sociologie de l'activisme politique de la magistrature en Europe et de ses usages politiques dans l'Union européenne (1996-2001) ».