

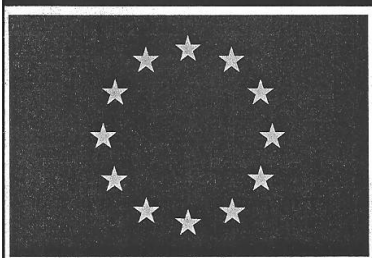
N°

22

7ème année
Juin 1999

AGON

BULLETIN TRIMESTRIEL



Associations des juristes européens pour la protection des intérêts financiers des Communautés européennes

Associations of lawyers for the protection of the financial interests of the European Communities

Juristenvereinigungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften

III. SOME NEWS "EUROPOL" ET

LES OMISSIONS DU FONCTIONNAIRE

La Convention instituant le Bureau européen de police "Europol", signée à Bruxelles le 26 juillet 1995, a été ratifiée par tous les États membres de l'Union européenne.

En avance sur le calendrier prévu par la Convention, le Conseil européen, statuant à l'unanimité, a confié une nouvelle tâche à Europol, à partir du 1er janvier 1999 : la lutte contre le terrorisme. Cette dernière tâche s'ajoute ainsi à celle de l'Unité Drogue Europol instituée par une Action commune du 10 mars 1992 qu'Europol a remplacée. Il s'agit de la prévention et de la lutte contre le trafic illicite de drogue, contre le trafic illicite de matériel nucléaire et radioactif, contre les organisations clandestines d'immigration, contre la traite des êtres humains et enfin contre le trafic des véhicules volés.

Europol a été créé (art. 2 de la Convention) pour améliorer la coopération entre les États membres en matière de prévention et de lutte contre la criminalité dans les secteurs cités ci-dessus; deux conditions sont nécessaires à cette coopération : la première est qu'il y existe des indices concrets d'une "structure", d'une "organisation" criminelle, la deuxième exige l'implication d'au moins deux États membres.

Quand ces deux conditions se trouvent réunies, les polices des États intéressés peuvent élaborer des recherches communes avec l'aide d'Europol. Pour le moment, cette structure n'est pas encore dotée de moyens d'action directs; elle agit seulement à la demande des États et par leur intermédiaire et elle se limite à recueillir, analyser, échanger et rendre publiques des informations utiles pour combattre la criminalité organisée au niveau européen.

Le Traité d'Amsterdam n'a pas voulu, lui non plus, doter Europol d'un pouvoir de décision direct lorsqu'il a élargi la coopération en matière de police et, de façon plus générale, en ce qui concerne la justice et les affaires intérieures de l'Union européenne.

Aujourd'hui, l'Office européen de police repose sur deux structures reliées entre elles : d'un côté, au niveau statutaire, il existe des "unités nationales" qui ont pour tâche de recueillir et d'acheminer des informations utiles aux recherches; d'un autre côté, une structure centrale (qui a son siège à la Haye) est mise en place, composée de

représentants de la police des États membres pour l'élaboration de données et leur redistribution aux unités décentralisées qui en feront la demande.

À ce niveau, se pose le problème de l'absence de collaboration : que se passe-t-il si une unité opérationnelle refuse d'agir ? Est-ce que le fonctionnaire d'Europol est passible de poursuites pénales pour refus d'accomplir des actes dans l'intérêt du service ? La tendance serait de répondre non. En effet, quand la Convention, pour permettre le bon fonctionnement d'Europol, a prévu l'obligation pour les États signataires d'instaurer une tutelle pénale en créant un cas d'espèce spécifique, elle l'a fait expressément.

C'est le cas d'informations secrètes rendues publiques : la Convention a imposé aux États membres d'inscrire dans les lois de ratification un délit pour protéger le bon fonctionnement d'Europol qui serait lésé par la diffusion de données non autorisées.

L'Italie s'est conformée à cette obligation en introduisant dans la loi de ratification du 23 mars 1998, n° 93, un délit semblable à celui de l'art. 326 c.p. en l'élargissant aux personnes qui ont un pouvoir de décision tels que le directeur, le vice-directeur, les agents, les membres du Conseil d'Administration d'Europol et de ses autres organes, les officiers de liaison (qui représentent les polices des États membres dans l'unité centrale) et à tous ceux qui, d'une façon ou d'une autre, exercent des fonctions ou des services dans la structure ou qui appartiennent aux forces de police reliées à Europol.

Il en découle la possibilité de punir dans le système italien les violations commises non seulement par ceux qui, étant italiens, travaillent à Europol (et qui seraient de toute façon soumis à la réglementation de l'art. 326 c.p. en tant qu'officiers publics) mais aussi celles accomplies par les agents appartenant aux autres États membres qui y travaillent.

Ces derniers sont donc punissables tout d'abord pour les violations commises en Italie. Pour celles commises à l'étranger, les officiers publics italiens répondent de leurs actes sur la base de l'art. 7 c.p. alors que pour les sujets de nationalité étrangère, tenus au secret, c'est l'art. 10 c.p. qui s'appliquera ¹.

¹ P. PISA, "Segreto d'ufficio dell'Europol" e tutela penale, in *Dir. penale e processo* 9/98.

De par ces dispositions, on assiste à un phénomène de rapprochement du droit pénal européen par le recours au critère retenu par la doctrine, dit de l'"assimilation". Il agit quand la réglementation communautaire prévoit que les dispositions pénales des États membres créées pour protéger certains intérêts nationaux s'appliquent aussi pour protéger les mêmes intérêts dans la communauté, c'est-à-dire dans la mesure où l'on ne prévoit pas l'application directe de la norme interne mais seulement une "obligation" d'assimilation avec la nécessité d'une introduction successive de normes internes de mise en oeuvre exactement comme dans le cas d'espèce².

Les États membres ne sont pas contraints d'adopter des mesures adéquates pour éviter l'absence de collaboration entre les différentes unités nationales ou entre elles et l'unité centrale. On doit en tirer la conclusion que l'officier d'Europol qui refuse de fournir les informations qu'on lui demande n'est pas susceptible d'être poursuivi pénalement.

En conclusion, le bon fonctionnement d'Europol est laissé "au bon vouloir" de ceux qui y travaillent et donc, en dernière analyse, aux États membres eux-mêmes.

Silvio VIVIANI
Associé au "Centre de droit pénal fiscal"
(Turin, Italie)

PETIT BUDGET, GRANDES IDÉES ?

L'élargissement aux PECO et l'union monétaire nous amènent à revoir la structure du budget de l'Union. Pour faire face à l'élargissement et une intégration croissante, l'Union devrait-elle se doter d'un budget plus autonome et plus important que le présent budget, qui dans sa totalité ne représente qu'un pourcentage modeste des PNB nationaux ?

La question est donc de savoir quelle évolution souhaiter pour le budget de l'Union européenne. Écartant pour l'instant la possibilité d'un budget de type purement fédéral, possibilité qui fera l'objet d'une discussion dans un article prochain, trois modèles semblent envisageables :

- 1° Un budget plus "intergouvernemental", c'est-à-dire un budget plus respectueux des souverainetés budgétaires, qui favorise les contributions provenant du PNB : il a été tout simplement suggéré que les États membres pourraient contribuer un taux plus élevé de leur PNB.
- 2° Un budget à la fois plus important et plus autonome, qui se tourne vers une augmentation des ressources propres : des suggestions concernant la possibilité d'adoption de "cinquièmes ressources" diverses ont déjà été énoncées, souvent pour être aussi vite écartées. Par exemple, en 1995, il fut suggéré que les États membres pourraient verser un pourcentage des accises nationales au budget de l'Union. Comme les taux d'accises ne sont pas encore harmonisés, l'on ne peut imaginer que cette suggestion ne serait pas reçue avec trop d'enthousiasme par les États membres qui imposent un taux élevé d'accises sur les boissons alcoolisées et le tabac (comme le Royaume uni et l'Irlande). Une autre solution proposée fut "l'Eco-taxe", une taxe sur l'environnement, qui a aussi été reçue avec peu d'enthousiasme. Une troisième proposition fut qu'une partie des intérêts reçus par la Banque Centrale Européenne deviennent une "cinquième ressource". De telles ressources seraient-elles équitables ?
- 3° Un budget "mi-figue/mi-raisin" qui reste à mi-chemin entre l'autonomie fiscale et l'intergouvernementalisme, provoquant des mécontentements quant aux contributions. C'est ce statu quo qui a été choisi pour financer l'élargissement.

² G. GRASSO, *Comunità europea e diritto penale, i rapporti tra l'ordinamento comunitario e i sistemi penali degli Stati membri*, 1989.