

# **Politique pénale : Territorialisation et Européanisation de la justice**

---

**AUTEURS :** Jacqueline DOMENACH, Jean-Charles FROMENT, Sylvie JOSSERAND

**INSTITUT :** CERDAP

**DATE :** Décembre 2001

**PUBLICATION :** Ronéo

---

Cette recherche <sup>1</sup> vise à analyser la question de la recomposition de l'Etat dans un domaine marqué par la souveraineté puisqu'il s'agit de l'élaboration des politiques pénales. Elle s'appuie sur l'hypothèse selon laquelle on assisterait à une remise en cause a priori de plus en plus importante du monopole de l'échelon central dans la définition des politiques pénales. Cette remise en cause s'inscrit dans deux mouvements sinon contradictoires, du moins susceptibles d'obéir à des logiques différentes : tout d'abord un mouvement de territorialisation de ces politiques qui se caractérise à la fois par un rôle accru du parquet et surtout par l'inscription de l'action de celui-ci dans des dispositifs « territorialisés de concertation ». Ce mouvement de territorialisation des politiques pénales est très étroitement lié au développement de politiques de sécurité qui s'affirme depuis le début des années quatre-vingt et il peut notamment se vérifier à travers l'évolution récente des politiques pénales de lutte contre l'usage et le trafic des stupéfiants ; ensuite un mouvement d'européanisation des politiques pénales, qui trouve sa traduction dans le renforcement de la coopération policière et judiciaire et qui est nettement affirmé par la mise en oeuvre du Traité d'Amsterdam. Cette évolution revêt des enjeux particulièrement significatifs dans le champ de la lutte contre le terrorisme et les événements du 11 septembre 2001 participent à l'accélération du processus en cours.

## **Chapitre 1 - Territorialisation de l'action judiciaire et recomposition du rôle de la Chancellerie.**

Le processus de territorialisation engagé dans la Justice depuis le début des années quatre-vingt dix se caractérise essentiellement par l'idée d'une progressive insertion de l'action judiciaire dans une dynamique partenariale. Ainsi, la territorialisation de l'action judiciaire suppose-t-elle à la fois une modification des rapports des services de Justice à leur environnement et une intégration de ces derniers au sein des structures

---

<sup>1</sup> Le rapport final de la recherche a été écrit par Jacqueline Domenach, Professeur à l'Université Paris X Nanterre et Jean-Charles Froment, Professeur à l'Université Pierre Mendès France, Grenoble II, avec la collaboration de Constance Chevallier-Govers, Maître de conférences à l'Université P. Mendès-France de Grenoble. On a aussi participé à la réalisation de l'enquête isabelle Di Tacchio, Isabelle Dodet-Cauchy et Xavier Larue, tous trois doctorants en Droit public au sein du CERDAP.

partenariales existantes dans le domaine des politiques de la ville, de la prévention de la délinquance et de la sécurité urbaine. Fondamentalement, comme Jacques Commaille <sup>2</sup> s'est attaché à le montrer récemment, ce qui se joue dans ce processus de territorialisation, c'est une certaine conception politique de la justice et de son rapport à la société. Ainsi, les réformes judiciaires combinent traditionnellement deux représentations sociales et politiques distinctes de la justice. La première, celle de la "Justice" majuscule, s'ordonne symboliquement à la forme du Palais. Exercée dans la distance, ou plus exactement la distanciation, elle est expression de la concentration du pouvoir et représentation de la puissance publique. La seconde, renvoyant à la logique des "alternatives de justice" s'ordonne symboliquement à la forme de la "maison de justice". S'inscrivant dans une logique de la déconcentration, elle s'exerce dans la proximité et fonctionne comme "opérateur du social". Or, ces deux modèles idéal-typiques d'exercice de la fonction de justice, justice tutélaire versus justice de proximité <sup>3</sup>, renvoient plus fondamentalement à des conceptions différentes de l'exercice même du pouvoir politique. La territorialisation de la fonction de justice porte ainsi dans sa genèse même un rapport de pouvoir entre le central et le local.

Ainsi le processus de territorialisation de l'action judiciaire n'est-il que l'expression d'un phénomène plus général de métamorphose de la régulation politique qui s'incarne dans le passage progressif d'une logique de l'Etat à celle de l'action publique <sup>4</sup>. Les magistrats sont conduits à sortir de leur isolement traditionnel qui participait jusqu'alors de leur positionnement social pour devenir des acteurs à part entière, voire des animateurs, des dispositifs institutionnels partenariaux des nouvelles politiques de sécurité et de la ville. La problématique de la redéfinition même de la conception publique du territoire peut se résumer dans ces propos de Patrice Duran pour lequel "le rapport au territoire est posé dans une double dimension dialectique d'ordre et d'action. Le principe de territorialité participe à la constitution d'un espace politique légitime marqué par la stabilité de ses institutions et de ses limites de même qu'il vise à définir aujourd'hui un espace dynamique de gestion des problèmes publics caractérisés à l'inverse par la diversité des situations, la contingence des solutions et la variabilité de son emprise géographique" <sup>5</sup>. On retrouve cette même problématique en matière de justice, laquelle est structurée par une dialectique incessante entre deux logiques d'inscription territoriale de cette dernière, obéissant pour l'une à l'idée de maintien d'une représentation et d'une symbolisation de la "puissance publique", pour l'autre à celle de réponse à des besoins identifiés, de "gestion des problèmes publics". Cette oscillation dans la conception de la territorialisation des fonctions de justice s'observe aujourd'hui aussi bien dans la formulation du rapport national/local que dans celle du rapport national/supra-national. Là encore, l'analyse en termes de territorialisation intégrant les significations ou les rapports multiples au territoire offre notamment le moyen d'échapper aux anciens schèmes, notamment de centralisation/décentralisation, lesquels ne permettent pas de rendre compte des mutations des processus de refonte de l'action publique ou les enferment dans des représentations obsolètes <sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> J. Commaille, *Territoires de justice. Une sociologie de la carte judiciaire*, PUF, Droit et société, 2000.

<sup>3</sup> A. Wyvekens, **Délinquance des mineurs** : justice de proximité vs justice tutélaire, *Esprit*, Mars-avril 1998.

<sup>4</sup> B. Jobert, J. Commaille, *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, Droit et société, 2000.

<sup>5</sup> P. Duran, *Penser l'action publique : avec ou sans le droit ?*, LGDJ, Droit et société, p. 194.

<sup>6</sup> E. Roux, La carte scolaire, in *Cartes, schémas et décentralisation*, PUAM, 2000.

Dans ce contexte, comment analyser les mutations des rapports de pouvoir entre le central et le local. Dans le domaine de la Justice, cela consiste notamment à se demander quel rôle la Chancellerie peut être aujourd'hui conduite à exercer vis-à-des parquets pour construire et maintenir sa légitimité politique. A partir de la réalisation d'entretiens tant auprès d'acteurs nationaux que locaux de la Justice et de l'étude d'évolution des politiques pénales de lutte contre le terrorisme et de lutte contre l'usage et le trafic de stupéfiants, ce travail montre que la Chancellerie semble redéployer aujourd'hui son action dans quatre logiques qui reposent toutes sur un travail préalable de collecte des informations :

- D'abord une logique de coordination, voire d'harmonisation, des actions judiciaires au niveau local. Le risque de segmentation des politiques pénales justifie le positionnement de la Chancellerie dans un rôle de garant de la cohérence nationale des actions judiciaires. Dans cette perspective, la mise en place d'un système de remontée des informations apparaît essentiel. La Chancellerie semble porter une attention de plus en plus importante à cet aspect en structurant ses filières de remontée des informations depuis le local vers le central.
- Ensuite, une logique d'assistance et/ou encadrement. Si l'information permet au ministère de la Justice à la fois de connaître, faire connaître et coordonner les actions pénales locales, elle lui offre aussi les moyens de veiller à ce que les initiatives locales ne sortent pas du cadre législatif autorisé. On peut à ce titre parler d'une politique d'appui et/ou juridique des parquets par la Chancellerie.

L'importance du droit dans la réforme de la Chancellerie a aussi été relevé par Jacques Commaille dans son analyse des processus de redéfinition de la carte judiciaire. Ainsi, relevant un nouveau modèle de conception de la réforme de la carte correspondant à la place croissante prise par la "bureaucratie" - par laquelle il entend la Chancellerie - dans l'histoire de la territorialisation de la fonction de justice, il articule celui-ci à la recherche d'une légitimité "technique", fondée sur la représentation de la compétence professionnelle de ceux qui mettent en œuvre la réforme et la croissance des arguments techniques. Ce modèle est décrit par l'auteur comme la conséquence même des réformes précédemment engagées. "Ce qui s'affirme [à travers celles-ci], de façon plus permanente, c'est la manifestation d'un modèle où prédomine l'expression d'intérêts hétérogènes au niveau local et des flux d'échanges multiformes entre les représentants de ces intérêts locaux et les représentants de l'Etat central. Dans ce contexte, sur le long terme, la "bureaucratie" de la fonction de justice (l'administration centrale du ministère de la justice, la Chancellerie) devient un acteur privilégié qui "gère les territoires de justice en interaction avec les responsables des juridictions"<sup>7</sup>. Sa position centrale, ou encore "étatico-centrique" selon les termes retenus par l'auteur, sa permanence, dans un environnement complexe, deviennent alors stratégiques pour régir et gérer la multitude des compromis nécessaires. C'est la Chancellerie qui devient ce lieu-carrefour portant alors à la fois les besoins de la rationalisation (économique, budgétaire, etc), les préoccupations organisationnelles (problème de la répartition technique et fonctionnelle des compétences) et les exigences de respect du droit, lesquelles s'expriment à un double niveau : la recherche de la cohérence du droit - c'est l'exigence d'unité qui est au coeur de la représentation sociale du droit - ; la définition de mécanismes de contrôle de l'application du droit avec, en corollaire, le problème de la légitimité des instances chargées du contrôle.

---

<sup>7</sup> J. Commaille., *Op. cit.*, p. 120.

L'auteur ouvre ici un champ particulièrement important d'analyse dont on retrouve des éléments dans notre recherche. D'abord, dans l'appréhension des déplacements de pouvoir entre la scène administrative et la scène politique. En l'espèce, la place centrale occupée par la Chancellerie se traduit par une progressive "dépolitisation" de la réforme de justice. D'autre part, en termes mêmes de reconstruction du pouvoir de la Chancellerie dans un environnement social en mutation. Comme l'observe l'auteur, l'intervention de la Chancellerie conserve une spécificité, dans le contexte même de la place et du rôle des autres administrations d'Etat, dans la conception et la mise en œuvre des réformes politiques. En effet, "si la spécificité de la logique bureaucratique par rapport à la logique politique s'affirme par la primauté accordée à des considérations organisationnelles par rapport à des considérations "sociales", cette spécificité est ici double : la bureaucratie en question est une bureaucratie judiciaire, c'est à dire où est également fortement présente la référence à l'instrument qui fonde l'action de l'institution, en l'occurrence le droit dont l'unicité ne peut être préservée qu'en assurant la cohérence de la jurisprudence. Ainsi, dans l'analyse des processus de détermination des territoires judiciaires, l'organisation judiciaire ne saurait être traitée comme n'importe quelle organisation précisément parce que le droit est au fondement de son activité"<sup>8</sup>. Le droit est ainsi l'un des éléments à partir desquels la Chancellerie reconstruit son pouvoir. Il lui permet en effet de se constituer comme ce lieu central qui assure le contrôle du respect de ce dernier par les différentes juridictions et la légitimité technique de la Chancellerie s'apparente alors plus fondamentalement à une légitimité de type légale-rationnelle.

- Ensuite, une logique d'impulsion ou d'orientation. La territorialisation implique une structuration nationale des actions locales : cela passe aussi bien par la constitution de fichiers d'objectifs que dans la définition de circulaires d'orientation dont on a vu qu'elles s'étaient multipliées ces dernières années. Il apparaît ainsi que la circulaire, voire la directive, constituent des actes administratifs particulièrement adéquats à un repositionnement des échelons centraux vis-à-vis de la périphérie dans une logique qui n'est plus celle de la hiérarchie, mais au contraire du réseau. Ainsi, la circulaire-instruction" comme support du pouvoir hiérarchique du chef de service tend progressivement à s'effacer en une "circulaire-orientation" comme support du pouvoir d'impulsion des représentants de l'Etat central.

Enfin, il apparaît que l'action de la Chancellerie relève de plus en plus d'une logique d'évaluation, laquelle clairement affirmée par la circulaire "Action publique et sécurité précitée, n'est pas encore complètement structurée. S'inscrivant, dans la continuité des processus de déconcentration engagés par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et la charte de la déconcentration du 1<sup>er</sup> juillet 1992, elle répond au principe de subsidiarité devant structurer la répartition des charges entre les échelons centraux et les échelons déconcentrés. Cela suppose cependant pour la Chancellerie une évolution importante de ses modes de fonctionnement.

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 149

## **Conclusion.**

La territorialisation confronte ainsi la Chancellerie à une nécessaire redéfinition de son rôle et des ses modalités d'intervention. Elle est aujourd'hui à la recherche d'une nouvelle utilité fonctionnelle qui constituera nécessairement le fondement de sa légitimité à l'avenir. Ainsi, cette dernière dans le contexte d'un fonctionnement en réseau, inscrit de plus en plus son action dans des registres de coordination, d'assistance, d'orientation et d'évaluation des actions pénales locales. Dans ce cadre, le rapport Chancellerie/Parquets se fait de moins en moins univoque et hiérarchique et de plus en plus réciproque et fonctionnel.

On peut dès lors formuler l'hypothèse selon laquelle, dans un mode de relation de la Chancellerie aux Parquets qui n'est plus de nature hiérarchique, mais circulaire, la capacité du ministère d'orientation et de mise en cohérence de l'action publique repose sur son pouvoir d'information. En d'autres termes, et rejoignant en cela certains hypothèses de la sociologie des organisations, le pouvoir de la Chancellerie, dans un dispositif qui fonctionne dans une logique qui est de plus en plus celle du réseau, provient de sa capacité à détenir et à diffuser des informations auprès des parquets.

Cependant, ce registre d'intervention suppose une révolution de la culture judiciaire centrale qui n'est sans doute pas encore totalement accomplie. Il suppose aussi un rapport à l'information complètement différent. En effet, la logique ne peut plus être celle d'un recueil par la Chancellerie d'informations relatives à l'action publique locale à fins de contrôle, mais à fins de coordination, d'échanges et de structuration d'un fonctionnement de type réticulaire. Dans ce cadre, la territorialisation ne vient que conforter la réorientation fonctionnelle de la Chancellerie impliquée par le processus d'eupéanisation de la Justice. La Chancellerie se trouve ainsi placée dans une position stratégique de maîtrise et de mise en circulation des informations matérielles et juridiques qu'elle peut recueillir aussi bien au niveau supranational que local. C'est donc bien dans cette fonction d'interconnexion verticale et horizontale que semble résider les orientations actuelles d'une recomposition, pour l'instant encore timide, du rôle de la Chancellerie.

## **Chapitre II - Européanisation de la justice et mutations du système judiciaire national**

La construction communautaire a une influence sur la politique de sécurité qui devient un enjeu du nouvel espace européen, lié étroitement aux libertés nouvelles inscrites dans les traités et à la réalisation « d'un espace sans frontières intérieures ». Cependant, le champ de la sécurité s'identifie aux fonctions souveraines des Etats que sont la police et la justice, Pour résoudre ce difficile compromis, le Traité de Maastricht opte pour une dissociation entre les domaines communautarisés et les domaines qui correspondent à la logique intergouvernementale parmi lesquelles se trouvent « la Justice et les Affaires intérieures » ou troisième pilier. Le Traité d'Amsterdam, tout en confirmant cette approche, tend à améliorer le processus décisionnel et à assurer une plus grande effectivité de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, afin « d'offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice ». En marge des traités, la coopération policière connaît un large développement dans le cadre des Accords de Schengen, alors que la coopération judiciaire rencontre de nombreux obstacles et reste à l'état embryonnaire. Malgré les difficultés, l'affirmation

par les Etats des exigences de sécurité au niveau de l'espace européen s'impose et, la justice, comme la police, est directement soumise à cet objectif. La territorialité européenne émerge comme une réalité dans le champ judiciaire et les événements du 11 septembre 2001 favorisent l'accélération du processus. Les mutations en cours se situent à la fois sur le terrain politique et sur le plan institutionnel.

D'un point de vue politique, l'enjeu de la sécurité européenne légitime l'intervention de l'Union européenne selon des modalités qui, tout en consacrant la logique intergouvernementale, reconnaissent un rôle accru aux instances communautaires et fait perdre ainsi aux Etats leur monopole dans la détermination de la politique pénale. Il canalise en quelque sorte la rhétorique sur l'attente des citoyens, censée expliquer les mesures en matière de sécurité et qui n'avaient jusque là d'autres fondements que des discours et justifie le développement de politiques pénales communes au nom de l'identification d'une criminalité qui ne peut plus être traitée en référence au territoire national, mais qui doit être conçue sur une base transnationale. La dimension politique de l'europanisation de la justice traduit à la fois une transformation de la légitimation du pouvoir judiciaire et l'affirmation d'un pouvoir d'incriminer au niveau communautaire.

C'est tout d'abord, sur le terrain de la légitimité qu'il convient de se situer. En effet, la Communauté européenne en devenant un lieu, certes imparfait de référence décisionnelle et d'identité politique, transforme les repères du modèle étatique, et ceux de l'exercice du pouvoir judiciaire. Un nouveau mode de légitimation supranational s'impose et avec lui, c'est le rôle des Etats qui, confronté à cette réalité, se trouve bouleversé. L'espace européen, en imposant de nouvelles références à la politique de sécurité, transforme les modes de légitimation traditionnelle de l'exercice de la justice, en mettant en cause la relation étroite et unique entre Justice et Etat. Si la nature même de ce processus est difficile à saisir, il a des incidences sur l'action judiciaire et nécessite une réflexion sur la recomposition des relations entre le champ du politique et celui de la justice. L'affirmation, certes encore incertaine, de l'espace européen comme territoire pertinent de définition d'une politique de sécurité, constitue ainsi un nouveau mode d'identification pour la justice, source de perturbations, mais aussi d'adaptations. Ce mode de légitimation est essentiel à analyser pour comprendre le dépassement du principe de territorialité de la loi pénale et l'émergence d'une conception supra nationale de la justice. Une telle perspective ne relève pas seulement de l'utopie, mais elle traduit une tendance de plus en plus nettement affirmée par les Etats et les instances européennes. Le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 concrétise cette perspective d'un espace judiciaire européen dans le cadre de la lutte contre criminalité à l'échelle européenne. A côté des mesures concrètes, la Présidence considère que : « un niveau élevé de sécurité dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice suppose une approche efficace et globale de la lutte contre toutes les formes de criminalité ».

Les justifications qui légitiment la réforme de la justice sont pour l'essentiel fondées sur la dimension transnationale du crime et sur la définition d'une politique de sécurité comme réponse à l'Europe des libertés. Elles servent de fondement à un renforcement de la coopération dans le domaine de la justice qui, malgré ses limites, crée une dynamique favorable au mouvement d'europanisation judiciaire. Cependant, derrière l'apparente unanimité des enjeux de la sécurité au niveau européen, se cache en réalité un processus complexe et confus, marqué par les divergences entre les Etats membres de la Communauté.

C'est le contenu de la légitimité politique qui se trouve modifiée. Ces diverses évolutions traduisent un repositionnement des Etats qui, engagés désormais dans un processus de négociation visant à assurer une lutte efficace contre différentes formes de criminalité,

en appellent à des références nouvelles, tout en continuant de défendre leurs conceptions propres des politiques de sécurité et de justice. Bien que la dissociation entre communautarisation et intergouvernementalité occulte largement le processus en cours, le territoire européen vient légitimer l'action des Etats et justifier la définition de priorités nouvelles dans le domaine de la sécurité. La lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée témoignent de cette évolution. Quelles que soient les réticences, l'Europe est devenue un mode de légitimation de l'action de l'Etat. Cependant, la fragilité politique de la construction communautaire empêche l'énonciation claire, du point de vue politique, des transformations en cours. Malgré le manque de repères, la nouvelle légitimité s'impose au système judiciaire.

Pourtant, au cœur de ce processus, il est essentiel de voir qu'à l'opposition entre défense des conceptions nationales et enjeux européens, il est souhaitable de substituer une différenciation entre politique de sécurité et politique pénale qui trouvent leur légitimité au niveau de l'espace communautaire et politiques fondées sur les enjeux nationaux.

La justice est ainsi directement confrontée à la formulation des enjeux de sécurité conçus en référence à la territorialité européenne. Cette nouvelle configuration nécessite de reformuler les relations du politique et du judiciaire. Toutefois, en raison des obstacles présentés précédemment, cette exigence est délicate à analyser. Elle se traduit par l'adaptation de la Chancellerie aux logiques de négociation au sein des instances européennes et cette dimension devrait se traduire par une recomposition du jeu des acteurs nationaux et par une transformation des relations au sein de l'administration judiciaire, ainsi que par les prises de position des magistrats eux-mêmes, ainsi qu'en témoigne l'appel de Genève<sup>9</sup>.

Ce mouvement ouvre également la voie à l'affirmation d'un pouvoir d'incrimination européen qui transforme à son tour la nature des références de la justice. En effet, l'affirmation du territoire européen favorise une évolution significative du pouvoir d'incriminer qui annonce un mouvement d'européanisation de la définition de certaines infractions. Cette démarche impose non seulement une réflexion sur les modes de légitimation du pouvoir d'incriminer qui traditionnellement se confondaient avec la souveraineté des Etats et le rôle privilégié du pouvoir législatif, mais aussi sur la dissociation entre pouvoir d'incriminer et pouvoir de punir, qui tout en continuant de relever des instances nationales, devrait se trouver encadrer et subir des transformations. Au sein du système judiciaire national, une nouvelle dynamique institutionnelle s'affirme, pour répondre au contexte de l'européanisation et elle se caractérise par une recomposition des missions et de l'organisation de l'administration de la justice, en particulier au niveau central.

Si le droit d'incriminer est encore une prérogative exclusivement nationale, un contexte favorable à l'émergence d'un droit pénal européen apparaît, du fait de l'importance des principes communs régissant les droits et libertés fondamentaux et de la nature du droit communautaire d'une part, et d'autre part des tendances à l'harmonisation et à la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires dans certains domaines. Le Traité d'Amsterdam prévoit *l'adoption progressive de mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée du terrorisme et du trafic de drogues*. Cette approche dépasse la seule logique de coopération pour impulser une véritable harmonisation des législations pénales fondée sur la nature du phénomène criminel et non plus seulement sur l'action des autorités judiciaires. L'intérêt de ce dispositif réside dans le fait que de telles modalités ne sont pas seulement liées à la nature du crime, c'est

---

<sup>9</sup> « L'appel de Genève », in D. Robert, *Lajustice ou le chaos*, Stock, 1996, p. 33 I.

à dire à sa dimension transnationale, mais peuvent résulter de la volonté politique des instances communautaires. Un tel processus opère une différenciation originale entre les infractions qui auront un caractère européen et celles qui conserveront une dimension nationale et cette logique oblige à dissocier au sein de l'Etat et du pouvoir judiciaire une fonction exclusivement nationale et une fonction de nature européenne.

Cependant, une telle perspective suppose une réflexion sur le rôle des instances communautaires et sur la mise en œuvre du principe de subsidiarité. Les mécanismes du Traité d'Amsterdam permettent de penser l'avenir pénal en termes de système communautaire, au sens de production normative supranationale et de légitimité démocratique<sup>10</sup>.

L'analyse des conditions de l'émergence d'infractions de nature européenne devrait permettre de montrer à la fois la fragilité du processus, mais aussi sa réalité complexe et la grande diversité qui en découle du point de vue des méthodes mises en œuvre. Les discussions actuelles sont l'expression d'un mouvement favorable à l'émergence d'un consensus sur la détermination d'infractions à caractère européen. Divers projets de décision contiennent une détermination commune des éléments constitutifs d'infractions dans de nombreux domaines et notamment en matière de terrorisme. Une telle évolution oblige le ministère de la Justice à se positionner au sein de l'organisation communautaire et à définir des mécanismes décisionnels nouveaux qui permettent de traduire trois exigences essentielles : l'adaptation au cadre de négociation au sein du système communautaire, les relations entre la Chancellerie et les services du Premier ministre et en particulier avec le SGCI et enfin la redéfinition des relations avec les parquets. En outre la méthode décisionnelle communautaire exige l'intégration de mécanismes d'évaluation au sein de la Chancellerie. Les pratiques de coopération et les mutations institutionnelles prolongent le mouvement de nature politique et l'accélération spectaculaire de la coopération judiciaire sous la présidence belge, entérinée au Sommet de Laeken de décembre 2001, annonce des mutations multiples et importante du système judiciaire.

Sur le plan institutionnel, le renforcement de l'Europe judiciaire emprunte pour l'essentiel deux voies : d'une part celle de la coopération, et d'autre part l'émergence encore fragile, mais tout à fait perceptible, d'un véritable droit de poursuite au niveau européen à travers la proposition de création d'Eurojust.

Dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale, des évolutions tangibles sont perceptibles, même si le décalage avec la coopération policière reste important et n'est pas sans poser certaines difficultés. Les instruments de la coopération connaissent une importante évolution

La multiplication des instruments de la coopération judiciaire s'accompagne d'un mouvement d'institutionnalisation et ces mutations ont des effets sur le système judiciaire et obligent en particulier à penser les relations entre police et justice. Pour mettre un terme aux obstacles de l'entraide judiciaire, pourtant largement définie dans le cadre conventionnel, et suite aux événements du 11 septembre, le projet visant à créer un mandat d'arrêt européen, afin d'éviter la lourdeur de la procédure d'extradition en

---

<sup>10</sup> S. Manacorda, « Le droit pénal et l'Union européenne: esquisse d'un système », *Rev. Sc. Crim.*, janv.-mars 2000, p. 95.



matière de terrorisme, complété par une définition commune de l'acte de terrorisme, assortie d'une harmonisation des seuils de sanction et de la détermination d'une liste commune d'organisations terroristes et par une amélioration de l'échange d'information avec Europol<sup>11</sup>, a été adopté par le Conseil extraordinaire « Justice et affaires intérieures »<sup>12</sup> et la Commission a fait une proposition de décision-cadre en ce sens et qui aboutit à supprimer la procédure d'extradition entre les Etats membres de l'Union Européenne<sup>13</sup>. L'instrument de la décision-cadre présente l'intérêt par rapport à celui de la convention de ne pas avoir besoin d'être ratifié par les Etats pour entrer en vigueur. Aussi, après l'accord obtenu à Laeken, on peut imaginer que ce nouvel outil pourra rapidement être mis en place et un tel procédé traduit très nettement l'affirmation de l'espace européen comme territoire de référence de l'action de la lutte contre le terrorisme, mais aussi modifie les relations entre les magistrats et par voie de conséquence oblige la Chancellerie à innover tant sur le terrain de ses missions que sur celui de son organisation.

L'évolution des modalités de la coopération a aussi une traduction de nature institutionnelle. Alors que l'institutionnalisation de la coopération policière a été reconnue par le Traité de Maastricht avec la création d'un office européen de police dénommé Europol, la coopération judiciaire continue de relever de l'autonomie des Etats et le Traité sur l'Union européenne ne prévoit aucune disposition particulière. L'instauration des magistrats de liaison et la création d'un réseau judiciaire répondent au besoin du renforcer la coopération, objectif clairement réaffirmé par le Sommet de Tampere<sup>14</sup> et ouvrent la voie à la pratique des enquêtes communes prévues par le Traité d'Amsterdam. Le contact entre des différentes autorités responsables de l'action publique permettra de coordonner les poursuites. La valeur ajoutée majeure du Réseau est qu'il peut créer *de facto* une centralisation des poursuites, ce que les Etats membres n'ont pas encore réussi à faire *de jure*.

Quant à l'idée de l'eupéanisation des poursuites, elle relève pour l'essentiel de l'utopie, même si un tel projet est pris en compte par certains responsables politiques et par une partie des magistrats. Au-delà de cette dimension discursive, les propositions actuelles relatives à la création d'Eurojust bouleversent les perspectives. Le mouvement d'eupéanisation du pouvoir d'incriminer a comme première conséquence une affirmation de la nécessité d'instaurer l'eupéanisation des poursuites. Même si une telle solution n'est encore qu'au stade de projet, les avancées d'Eurojust préfigurent un modèle original susceptible d'avoir des conséquences à la fois sur le ministère de la Justice et sur le rôle des Parquets. De plus, une telle perspective introduit une différenciation entre poursuite et jugement. Sur ce point l'analyse des propositions est

---

<sup>11</sup> Conseil européen du 14 septembre 2001 réuni à Bruxelles.

<sup>12</sup> Conseil extraordinaire « Justice et Affaires intérieures », 27 septembre 2001, Bruxelles, *Le Monde* du 29 septembre 2001.

<sup>13</sup> Proposition de décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres, du 19/9/01, COM (01)522f

<sup>14</sup> Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, point 43 relatif au § IX « Intensifier la coopération dans la lutte contre la criminalité » et qui précise : « la coopération entre les autorités des Etats membres, lors d'enquêtes sur des activités criminelles transfrontalières dans un Etat membre., doit être la plus fructueuse possible ». « Le Conseil européen demande que les équipes communes d'enquêtes prévues par le Traité soient mises sur pied sans délai, dans un premier temps, pour lutter contre le trafic de drogue et la traite des êtres humains, ainsi que contre le terrorisme. Les règles qui seront établies à cet égard devront permettre à des représentants d'Europol de participer, le cas échéant, à ces équipes à titre de soutien ».

susceptible de favoriser la réflexion notamment sur le caractère relatif de cette distinction et sur la manière dont le juge pénal national sera conduit à se réapproprier la matière pénale, en étant à l'origine d'une dynamique qui résulterait de la mise œuvre d'une véritable politique judiciaire. La création d'Eurojust renvoie à la question des relations entre justice et police et en particulier avec Europol et cette question est au cœur de la maîtrise du pouvoir d'information. Il n'en reste pas moins que ce mouvement n'obéit guère à des rationalités toujours faciles à déceler et qu'il est utile de s'interroger désormais sur la relativité de la dissociation entre le niveau supranational et le niveau dit « intergouvernemental » et une telle approche pourrait permettre de mieux resituer le rôle du ministère de la Justice.

## **Conclusion**

Cette étude a donc pour objectifs d'analyser d'une part les évolutions de la définition de la politique pénale, en tant que lieu de détermination des infractions, pour présenter à la fois la question relative à la légitimation de la fonction judiciaire et la portée du mouvement d'européanisation de la détermination des infractions sur le système judiciaire (A) et d'autre part, les aspects institutionnels liés au développement de la coopération judiciaire en matière pénale et leurs conséquences sur l'administration de la justice (B).