

**Centre d'Etudes et de Recherche sur le Droit  
et l'Administration Publique  
Faculté de Droit de Grenoble**

**Politique pénale**

**Territorialisation et Européanisation de la justice**

*Par*

*Jacqueline Domenach, Professeur à l'Université Paris X Nanterre*

*Jean-Charles Froment, Professeur à l'Université Pierre Mendès France, Grenoble II*

*en collaboration avec*

*Constance Chevallier-Govers, Maître de conférences à l'Université P. Mendès-France,  
Grenoble II*

**Décembre 2001**

**Recherche subventionnée par le GIP  
"Mission de Recherche Droit et justice**

**Faculté de Droit - CERDAP - BP 47 X - 38 040 Grenoble Cedex**

**LE PRESENT DOCUMENT CONSTITUE LE RAPPORT  
SCIENTIFIQUE D'UNE RECHERCHE FINANCEE PAR LE GIP  
« MISSION DE RECHERCHE DROIT ET JUSTICE » (SUBVENTION N°  
9909140219) SON CONTENU N'ENGAGE QUE LA RESPONSABILITE  
DE SES AUTEURS. TOUTE REPRODUCTION, MEME PARTIELLE,  
EST SUBORDONNEE A L'ACCORD DU GIP**

## INTRODUCTION

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'eupéanisation** 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 œuvre 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.

---

1 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. Ont aussi participé à la réalisation de l'enquête Isabelle Di Tacchio, Isabelle Dodet-Cauphy et Xavier Larue, tous trois doctorants en Droit public au sein du CERDAP.

## CHAPITRE I - TERRITORIALISATION DE L'ACTION JUDICIAIRE ET RECOMPOSITION DU ROLE DE LA CHANCELLERIE

Le mouvement de territorialisation des politiques pénales et de l'action judiciaire ne peut pas être dissocié de celui de territorialisation des politiques de sécurité qui s'est développé à partir du début des années quatre-vingt (A). Cette territorialisation, si elle concerne moins le secteur du terrorisme, est particulièrement observable en matière de diversification des réponses judiciaires à la toxicomanie. Elle doit être prise en compte dans l'analyse du processus d'eupéanisation de la Justice au sens où elle constitue un facteur à la fois connexe et supplémentaire de réorganisation des services du ministère de la Justice. On pourrait l'exprimer dans les termes de l'un de nos interlocuteurs :

*"Vous posez la question dans votre problématique de la dilution de l'Etat ou de sa recomposition. J'aurais tendance à dire dilution et recomposition de l'Etat. Je pense qu'il y a une redéfinition des modes d'intervention de l'Etat dans le cadre de la délocalisation. C'est un exemple d'application du principe de subsidiarité. L'Etat doit choisir entre s'adapter ou s'affaiblir. Sur le plan interne, il a réussi à s'adapter avec les maisons de justice. L'Etat arrive à se recomposer par rapport à l'idée d'une justice de proximité. Cela constitue une mutation de l'Etat, mais je ne suis pas persuadé que cela corresponde aux attentes des citoyens. Lorsque l'Etat opte pour un règlement alternatif des conflits, il raisonne en fait en termes de gestion des contentieux, car il y a trop d'affaires à traiter. C'est le but de la délocalisation (...). Sur le plan de l'Union Européenne, l'Etat doit redéfinir son rôle pour s'adapter à la réalité, comme sur le plan interne. Il existe des enjeux déstabilisants et destructurants pour l'Etat (terrorisme, trafics...) face auxquels les Etats européens doivent s'organiser pour survivre. L'idée est que cela vaut la peine de conjuguer nos forces, quitte à perdre quelque chose au passage, au moins cette perte sera limitée car elle sera contrôlée" (Chef de Bureau, Ministère de la Justice).*

La territorialisation renforce la recomposition du rôle du ministère de la Justice impliquée par l'eupéanisation en l'obligeant à s'inscrire de plus en plus dans une logique de coordination et/ou d'interconnexion verticale - entre les niveaux supra-étatique et infra-étatique - et horizontale - en structurant des mécanismes d'articulation entre les parquets et les politiques pénales locales qui découlent de leur autonomisation (B).

## A/ LA TERRITORIALISATION DE L'ACTION JUDICIAIRE.

Le phénomène est désormais bien connu. On insistera de ce fait moins sur sa nature que sur les causes de cette évolution et sa matérialisation dans les domaines étudiés. Ainsi, après avoir analysé la territorialisation de l'action judiciaire comme un prolongement de la territorialisation des politiques de sécurité (1), nous verrons plus spécifiquement ses manifestations dans le domaine de la lutte contre l'usage et le trafic des stupéfiants (2).

### *1. Une territorialisation d'abord engagée en matière de sécurité*

Depuis le milieu des années soixante-dix, et notamment le Rapport Peyrefitte<sup>2</sup>, un changement s'est progressivement fait jour autour de l'émergence, dans le vocabulaire politique et juridique, d'une notion de sécurité aux contours nouveaux. La sécurité, telle qu'on l'entend désormais est une réponse au sentiment d'insécurité qui repose en partie sur la montée de la délinquance. En cela, elle se distingue profondément de la notion d'ordre public - et plus encore de celle de sécurité publique qui est l'un des éléments constitutifs de ce dernier, au sens de l'art. L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales -, qui rend compte de l'organisation et de l'action traditionnelles de l'Etat face aux menaces de désordre social. La sécurité donne naissance à une nouvelle méthodologie de traitement des problèmes d'ordre, elle fonde la possibilité d'une " offre publique de sécurité ". Au monopole de la puissance publique dans ce secteur d'activité, elle oppose la nécessaire prise en compte des demandes de la société civile. Il en découle la mise en place de nouveaux dispositifs, sociétaux, globalisants, transversaux et plus périphériques que centraux. Autour de la dynamique de la sécurité, un vaste mouvement de transformation est en cours : une de ses caractéristiques est de fournir aux collectivités territoriales l'occasion d'investir un champ que l'Etat leur reconnaît et leur conteste dans le même temps.

En effet, arrivée au pouvoir en 1981, la gauche occupe d'abord des positions anti-sécuritaires. Mais très vite, elle découvre les réalités de la sécurité. En effet, dès octobre 1981, Gaston Defferre change de point de vue à la suite de plusieurs agressions ou assassinats de policiers et, surtout, d'une reprise des activités terroristes. Le ministre de l'Intérieur prêche alors la fermeté et le 17 août 1982, est créé un secrétariat d'Etat à la Sécurité publique. Mais la gauche

fait d'autres découvertes. Séduite par l'idéologie sécuritaire, elle admet aussi que l'insécurité a des bases sociologiques. Entre ces deux réalités, il y a contradiction. Le rapport Bonnemaïson tranchera contre l'idéologie sécuritaire et pour une conception de la sécurité liée à la solidarité. La Commission des maires sur la sécurité est installée par le Premier ministre le 28 mai 1982. Dans la lettre de mission qui fixe ses objectifs, il est précisé que sa "démarche devait se faire en liaison étroite avec les collectivités territoriales, ne prendre à aucun moment une orientation anti-jeune et privilégier la prévention, le gouvernement entendant, en effet, mener de près la voie éducative et la voie répressive".

Deux constats principaux sont effectués par le rapport de la Commission présidée par Gilbert Bonnemaïson :

- D'une part, le rapport s'appuie sur le constat d'une aggravation du sentiment d'insécurité. Il relie ensuite ce phénomène à l'accroissement de la criminalité. Mais le rapport souligne parallèlement que la répression est chère et en partie sans efficacité. Il faut donc s'orienter vers une nouvelle voie, à savoir la prévention. Dans cette perspective, il ne s'agit plus de mettre un terme aux phénomènes de délinquance, mais de promouvoir une nouvelle solidarité sociale en associant l'ensemble des acteurs qui interviennent dans le champ de la sécurité.
- D'autre part, il apparaît pour la Commission que si la sécurité est de la responsabilité de l'Etat, les communes doivent collaborer dans le domaine de la prévention de la délinquance. Dans ce cadre, les maires doivent assumer une fonction essentielle de coordination des interventions de l'ensemble des acteurs qui agissent dans ce champ.

La problématique de la sécurité autour de laquelle se structure ce rapport s'oppose donc à l'idéologie sécuritaire. Intervenant à un moment où le débat sur la sécurité perd en partie son caractère passionnel et partisan, elle se définit principalement par trois éléments :

\* Elle fonde d'abord la recherche d'un équilibre entre la prévention et la répression.

---

2 Peyrefitte A., *Réponses à la violence*, Presses Pocket, 2 vol., 1977.

\* Elle fait ensuite du partenariat un principe de base de l'action dans le domaine de la sécurité. De ce point de vue, elle comporte aussi une dimension philosophique. Contre l'individualisme, elle a le projet de produire de la solidarité en impulsant un traitement concerté de la délinquance. Désormais, peuvent voir le jour de véritables politiques de sécurité qui ne reposent pas seulement sur une vision sécuritaire de la réalité délictuelle. La combinaison d'une approche économique, sociale et pénale, ainsi que la recherche d'un équilibre toujours plus fort entre prévention et répression sont placées au cœur de la définition de politiques ambitieuses qui entendent appréhender ces questions dans l'ensemble de leurs dimensions. Une nouvelle dynamique est donc engagée. La sécurité ne peut plus désormais être appréhendée uniquement en termes d'acteurs et de dispositifs répressifs. D'une part, la reconnaissance de la pluralité des intervenants de ce champ d'activité sociale est posée. Ainsi, aux côtés de la justice et de la police, élus, éducateurs sociaux, représentants de l'Education nationale, associations de nature diverse.... sont désormais conviés à une réflexion et une action communes dans le domaine de la sécurité. D'autre part, les réponses institutionnelles à la délinquance elles-mêmes ne peuvent plus se réduire à des augmentations d'effectifs policiers et à un recours accru à la répression. Seules des réponses globales, prenant en considération l'ensemble des éléments de la vie sociale, paraissent devoir désormais être légitimes.

\* Elle fait, enfin, du territoire un élément structurant de la réflexion et de la définition des politiques de prévention de la délinquance. C'est pourquoi, cette nouvelle approche de la sécurité ne peut pas être dissociée du mouvement de recomposition territoriale qui s'engage en 1982. Si elle ne relève pas juridiquement d'une logique de décentralisation, elle se nourrit en revanche d'une volonté parallèle de promotion du local. Parallèlement, en impulsant une appropriation du champ de la prévention de la délinquance par les élus communaux, la Commission recherche une politisation de la prévention. Elle entend par là que les élus doivent jouer un rôle de coordination territoriale et assumer de nouvelles responsabilités dans un champ qui jusqu'alors semblait entièrement relever de l'Etat. La voie est donc ouverte pour une territorialisation des politiques de sécurité.

Cette réorientation des politiques de sécurité s'incarne essentiellement dans la création d'une nouvelle structure locale, le C.C.P.D. Mais à la fin des années quatre-vingt, les limites de ce dispositif commencent à apparaître ; des limites confirmées par les diagnostics locaux de sécurité qui seront réalisés au début des années quatre-vingt dix.

La Commission propose la création de différentes structures d'élaboration et de suivi des politiques de prévention de la délinquance. D'abord, celle du Conseil national de prévention de la délinquance (C.N.P.D), administration de mission où sont représentés, aux côtés d'élus locaux et de membres du secteur associatif, les principaux ministères qui, d'une façon ou d'une autre, ont à gérer les questions de délinquance ou d'inadaptation sociale. Mais ensuite, cette structure doit connaître un prolongement territorial : d'une part par des Conseils départementaux qui doivent servir de relais ; d'autre part, et surtout, par des C.C.P.D qui constituent une "instance territorialisée de concertation"<sup>3</sup>, au sein de laquelle doivent se rencontrer, les antennes de terrain des administrations sectorielles (police, justice, affaires sociales,...), les élus locaux, les associations. L'objectif est de mettre en présence et de coordonner les actions de tous ceux qui participent directement ou indirectement à la lutte contre la délinquance. Désormais, "la prévention, c'est l'affaire de tous" et c'est au maire qu'il revient d'y veiller tout particulièrement. Les caractéristiques du C.C.P.D sont définies par un décret du 8 janvier 1983. Il en fait une instance de concertation entre l'Etat et la commune dont la création est facultative et à laquelle trois missions essentielles sont dévolues :

- Constater les actions entreprises ;
- Définir les objectifs et actions coordonnées auxquels l'Etat et la commune contribuent ;
- Suivre l'exécution des mesures décidées.

L'ensemble de la nouvelle politique repose sur l'instauration de cette structure. Elle incarne en effet ses trois fondements : la prévention ; le partenariat, puisqu'en son sein sont censés se rencontrer tous ceux qui sont intéressés à un titre ou à un autre par les problèmes de sécurité ; le territoire de par son inscription communale et de par la responsabilisation des élus dans ce champ qu'elle implique. Elle est de fait l'incarnation institutionnelle du processus de territorialisation des politiques de sécurité.

Cependant, dès la fin des années quatre-vingt, on peut identifier une réorientation des politiques de sécurité en France. D'abord, les travaux préparatoires du Xème Plan, plus encore que le plan lui-même, prévoient d'inclure la sécurité dans un projet global de société. Dans le but de réaliser une "cohésion sociale forte", ils se fixent comme objectif "l'amélioration de la sécurité des Français dans leur vie quotidienne". La sécurité, dans ce

cadre, devient un secteur d'intervention stratégique. Il constitue ce lieu qui à la fois incarne et condense l'ensemble des maux de la société et définir des politiques de sécurité revient, dès lors, à améliorer le fonctionnement de la société dans son ensemble. Un premier pas est franchi dans une conception plus globalisante des politiques de sécurité. Ensuite, en mars 1990, la Délégation Interministérielle à la Ville (D.I.V) et l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure (I.H.E.S.I) publient un document intitulé : " Les diagnostics locaux de sécurité, éléments de cahier des charges"<sup>4</sup>. Ce document définit les caractéristiques et les moyens d'une relance de la politique de prévention de la délinquance et de sécurité urbaine. Il préconise et organise la réalisation dans les communes de diagnostics locaux de sécurité qui "doivent apporter aux acteurs locaux, politiques et techniques un matériau retravaillé dans une perspective nouvelle". Ils doivent à la fois réaliser un bilan de ce qui a été entrepris jusqu'alors et redéfinir leurs perspectives. Ainsi, une politique nationale est impulsée visant, dix années après, à évaluer le fonctionnement du dispositif Bonnemaïson et amorcer une réflexion renouvelée et globale sur les questions de sécurité en France. Des résultats de ces expertises locales dépendront les orientations futures des politiques de sécurité. Dès 1991, de nombreuses communes s'engagent dans la réalisation de D.L.S. L'impression générale qui s'en dégage est celle d'une relatif échec des C.C.P.D en tant que lieux de définition de politiques publiques communales de sécurité. Une carence repérée tant au niveau de leur organisation qu'à celui de leur fonctionnement :

. Les D.L.S ont d'abord démontré que les communes mettaient plus souvent en œuvre un ensemble diffus d'actions, notamment en fonction des priorités identifiées par les contrats d'action prévention, qu'elles ne parvenaient pas à définir une politique globale de prévention et de sécurité.

. Le fonctionnement de ces instances est aussi mis en cause par ces D.L.S. Les C.C.P.D sont généralement qualifiés de "grand messe" ou présentés comme des lieux de "débat abstraits". Ayant vocation à traiter des problèmes locaux, ils deviennent des tribunes de discussion sur des thèmes très généraux. Ils apparaissent alors comme dépourvus de tout caractère opérationnel. Les différents acteurs vont peu à peu s'en détacher. Ce même phénomène peut d'ailleurs se vérifier au niveau des C.C.P.D déconcentrés. Les antennes de quartier tendent, en effet, à reproduire progressivement les mêmes défauts que le C.C.P.D plénier, alors même

---

3 Bonnemaïson G., *La sécurité en liberté*, Syros, 1987, p. 74.

4 D.I.V., I.H.E.S.I., *Diagnostics locaux de sécurité. Eléments de cahier des charges*, janvier 1990, Dactylogr.

qu'elles ont généralement été créées pour y remédier. Autre constat, la logique du partenariat n'est pas toujours facile à trouver. C'est ainsi qu'un certain nombre de problèmes apparaissent aussi bien avec les magistrats qu'avec les policiers, les membres de l'Education nationale et différents acteurs de la société civile. En ce qui concerne les magistrats, il a généralement été constaté une forte implication de leur part au moment de la mise en place des différents Conseils communaux de prévention de la délinquance. Mais, progressivement, cette participation et cette influence se sont estompées, pour devenir exceptionnelles. La police et la gendarmerie sont présentes dans les Conseils, mais il est généralement regretté leur manque de participation et d'investissement dans les différents échanges. Avec l'Education nationale enfin, la caractéristique qui se dégage est celle d'une très grande diversité des pratiques ; d'une commune à l'autre, les relations avec les représentants de l'Education nationale sont très différentes, et il est difficile d'élaborer une politique d'harmonisation avec un acteur pourtant essentiel. Mais on doit constater que les établissements scolaires sont souvent mal, sinon pas du tout, représentés dans les C.C.P.D. Ces problèmes de partenariat ne s'arrêtent pas aux seuls professionnels et représentants des administrations. Les D.L.S notent une incapacité de la plupart des C.C.P.D à attirer les associations locales. Celles-ci sont généralement peu présentes, souvent d'ailleurs parce qu'on ne leur demande pas de venir et, quand elles le sont, elles participent peu. Il faut aussi regretter que les entreprises n'apparaissent pas dans les C.C.P.D à un moment où il est réaffirmé au niveau national la nécessité de les associer à la politique de la ville en raison de l'importance des questions du chômage et de l'insertion économique. Plus généralement, c'est donc le problème de la sécurité comme "lieu de production de solidarité sociale" - l'un des principes essentiels du rapport Bonnemaïson -, qui est posé. Le partenariat, apparemment reconnu partout comme une nécessité, n'arrive pas à être consacré effectivement. Il faut encore souligner ici l'échec fréquent des relations entre les autorités répressives et les travailleurs sociaux. De leur côté les administrations d'Etat n'arrivent que difficilement à se coordonner, chacune fonctionnant selon sa propre culture et son propre vocabulaire<sup>5</sup>.

Ces différents constats vont conduire à un double redéploiement des politiques de prévention de la délinquance issues de la dynamique de 1981. D'un côté, elles vont donner naissance à des politiques de sécurité urbaines qui essaient de tirer des leçons des échecs ou, du moins, des limites du dispositif Bonnemaïson. D'un autre côté, leur intégration au sein d'une politique

---

<sup>5</sup> *Etude-recherche sur les représentations des administrations en matière de lutte contre la délinquance*, (Sous la dir. de Gleizal J.-J.), 1990, Doc. dactylographié.

de ville plus globalisante va être confirmée et renforcée. Il s'agit de développer une approche plus large encore des questions de sécurité en les intégrant dans une politique sociale renouvelée et de faire participer à cet élan de nouveaux acteurs. Il s'agit encore de réorganiser et de réaffirmer les responsabilités de l'Etat dans le domaine de la lutte contre l'exclusion afin d'unifier et de rationaliser des politiques locales par trop disparates. Sur ces bases, la politique de sécurité urbaine prend forme lors du Conseil des ministres du 13 mai 1992. Partant du projet politique de relancer la lutte contre l'insécurité, le gouvernement de l'époque se propose de mettre en œuvre un plan d'action immédiate pour la sécurité. A cette fin sont mobilisés les ministères de l'Intérieur, de la Ville, de la Jeunesse et des sports. Le ministre de l'Intérieur déclare alors que “ la sécurité est un droit ”. En se situant dans une perspective plus large que la politique de prévention de la délinquance puisqu'elle est aussi répressive que préventive, la politique de sécurité urbaine a deux caractéristiques essentielles : elle cherche à mobiliser les différents acteurs sociaux concernés par l'insécurité et elle organise une nouvelle répartition des tâches entre l'Etat et les collectivités locales. Ainsi, apparaît-il dans ce dispositif que la diffusion des responsabilités en matière de sécurité doit être maîtrisée par les pouvoirs publics auxquels il revient d'impulser et de contrôler. C'est dans ce but que sont conçus, en 1992, les “ plans locaux de sécurité ” (P.L.S). Ces plans introduisent des relations contractuelles entre l'Etat et les collectivités locales dans le domaine de la sécurité. Dès lors, de nombreux P.L.S vont être signés sur l'ensemble du territoire. Les P.L.S reposent sur l'idée de mobilisation de tous les acteurs sociaux qui rencontrent des difficultés en matière de sécurité et mettent en œuvre des mesures de concertation et de partenariat. Ils traduisent aussi la volonté de réaffirmer le rôle de l'Etat dans le champ de la sécurité, tout en concevant son intervention, non plus selon une forme tutélaire, mais en vertu des principes de la concertation et de la contractualisation.

La victoire de la gauche aux élections législatives de 1997, après une réorientation des politiques de sécurité vers les principes de la sécurité publique entre 1993 et 1997, s'est traduite à la fois par une réaffirmation et une rénovation des principes de la politique de sécurité urbaine de 1992. Dès son discours de politique générale du 19 juin 1997, le Premier ministre fait de la sécurité une priorité gouvernementale, en énonçant que “ *Toute personne vivant sur le territoire de la République a droit à la sécurité* ”. Dans cette perspective, il annonce la création de 35 000 emplois de sécurité et l'établissement de contrats locaux de sécurité (C.L.S). Le 17 septembre 1997, le député B. Le Roux rend un rapport intitulé “ Une politique de sécurité au plus près du citoyen ”. Ce dernier rappelle que si la sécurité doit

demeurer “ une fonction régaliennne de l’Etat ”, elle doit aussi résulter, “ d’une coproduction d’actions entre tous les partenaires locaux ”. Alors que “ la lutte contre la délinquance est du ressort exclusif de l’Etat, [...] le traitement du sentiment d’insécurité et des incivilités est de la responsabilité partagée de l’ensemble des intervenants locaux ”. A cet effet, le rapport prévoit l’élaboration de C.L.S qui constituent le pivot local de la nouvelle politique qui s’engage. La circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre de ce dispositif rappelle ainsi qu’il “ convient d’organiser un partenariat actif et permanent avec tous ceux qui, au plan local, sont en mesure d’apporter une contribution à la sécurité, notamment les maires et les acteurs de la vie sociale ”. L’objet de ces contrats est de permettre la définition d’une politique locale et concertée de sécurité à l’échelon de la commune ou de l’agglomération. Dans la logique du partenariat, ces contrats seront élaborés par le préfet, le procureur de la République et le maire. Ils associeront l’ensemble des représentants des services de l’Etat, les élus locaux, les associations et les acteurs économiques localement impliqués. On retrouve donc ici les idées qui présidaient à l’élaboration des P.L.S tout en élargissant à la fois le nombre des acteurs concernées et le caractère concerté de la démarche.

Dans le cadre de la nouvelle politique qui se met en place, trois orientations majeures sont retenues : la refondation de la citoyenneté, le développement d’une véritable police de proximité et le renforcement de l’efficacité de l’action conjointe des services de police et de justice. C’est autour de ces trois thèmes que le ministre de l’Intérieur organise, à Villepinte, un colloque les 24 et 25 octobre 1997 intitulé “ *Des villes sûres pour des citoyens libres* ” afin d’engager un débat national. A cette occasion, le Premier ministre annonce la création d’un “ Conseil de sécurité intérieure ” qu’il présidera. Cette instance symbolisant l’action transversale du gouvernement regroupera, autour de Lionel Jospin, les ministres de l’Intérieur, de la Défense, de l’Emploi, de l’Education nationale, ainsi que le secrétaire d’Etat au budget. Elle est créée par décret le 19 novembre 1997 et “ aura pour mission de définir les orientations générales de sécurité. Ces orientations contribueront à l’élaboration des instructions générales de la politique pénale. Elles feront l’objet d’un débat au Parlement. Il procédera aux redéploiements des effectifs et des moyens nécessaires sur la base d’une géographie des priorités, résultant de l’état des lieux des phénomènes de violence urbaine et d’insécurité ”. On le voit alors dans la définition des missions du Conseil de sécurité intérieure, une articulation est opérée entre les axes de la politique de sécurité et ceux de la politique pénale. Cela se traduisant notamment par une accentuation du mouvement de territorialisation des politiques pénales.

## *2. L'impact de cette territorialisation sur l'action judiciaire : L'exemple des réponses judiciaires à la toxicomanie.*

Cette évolution des politiques de sécurité s'est progressivement diffusée en matière judiciaire, même si on a pu constater que l'implication des magistrats dans les dispositifs locaux et inter-partenariaux de sécurité n'avait pas été immédiate. Mais précisément leur absence a été analysée comme l'une des causes de l'échec de ces dispositifs au début des années quatre-vingt dix et la réforme des modalités de l'action judiciaire est alors devenue prioritaire. Ainsi a-t-elle été conduite, dans le but de renforcer l'efficacité de la lutte contre la délinquance, à rechercher une diversification et une amélioration des réponses judiciaires, notamment marquées par le souci de renforcer la coopération inter-institutionnelle et la territorialisation des politiques pénales et de l'action judiciaire. Cette articulation est confirmée par la circulaire du ministre de la Justice "Action publique et sécurité" du 9 mai 2001. Celle-ci s'attache à définir les conditions à la fois pour penser "l'action publique dans un objectif commun de sécurité" et "mettre en œuvre l'action publique dans le cadre d'une politique pénale de sécurité". Ainsi affirme-t-elle que "la conduite et l'exercice de l'action publique se définissent aujourd'hui dans le cadre de la politique pénale, élément essentiel d'une politique de sécurité".

Comment, dans ce cadre, définir les caractéristiques de la territorialisation de l'action judiciaire ? Nos interlocuteurs nous en ont donné plusieurs définitions :

*"Qu'est-ce que la territorialisation, en fait ? Pour moi, c'est l'inventaire d'une spécificité locale au niveau de la délinquance et l'inventaire des outils locaux à notre disposition pour répondre à cette situation. Pour définir la territorialisation, je dirais que c'est l'adéquation entre un certain nombre de constats, d'objectifs prioritaires que l'on définit, et de moyens à notre disposition. La Justice souffrant d'un manque récurrent de moyens, elle doit s'appuyer sur ceux qui résultent des partenariats locaux. Aujourd'hui les politiques publiques doivent s'ouvrir au partenariat, c'est une nécessité" (Procureur).*

*"Le rapprochement de l'action judiciaire du terrain passe par l'action des Parquets, mais aussi par l'intégration de l'action judiciaire au sein des grandes politiques publiques telles que la lutte contre la pauvreté, les politiques de la ville ou de l'urbanisme qui sont des interministérielles" (Chef de bureau, Ministère de la Justice).*

Dans chacun de ces cas, se dégage comme point central du processus de territorialisation **l'idée d'une progressive insertion de l'action judiciaire dans une dynamique partenariale**. En fait, la territorialisation de l'action judiciaire suppose à la fois une modification des rapports des services de Justice à leur environnement et une intégration de ces derniers au sein des structures partenariales existantes dans le domaine de la prévention de la délinquance et de la sécurité urbaine. Fondamentalement, comme Jacques Commaille<sup>6</sup> s'attache à le montrer, 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" : "Nous aurions ainsi, à l'une des extrémités de l'axe, un modèle d'exercice de la fonction de justice comme métagarant du social, à l'autre des extrémités de la fonction de justice, un modèle d'exercice de la fonction de justice comme opérateur du social"<sup>7</sup>. Or, pour Jacques Commaille, ces deux modèles idéal-typiques d'exercice de la fonction de justice, justice tutélaire *versus* justice de proximité<sup>8</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>9</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.

---

6 J. Commaille, *Territoires de justice. Une sociologie de la carte judiciaire*, PUF, Droit et société, 2000.

7 *Ibidem*, p. 40

8 A. Wyvekens, *Délinquance des mineurs : justice de proximité vs justice tutélaire*, *Esprit*, Mars-avril 1998.

9 B. Jobert, J. Commaille, *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, Droit et société, 2000.

La problématique de la redéfinition même de la conception publique du territoire peut quant à elle 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>10</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>11</sup>. Enfin, la recomposition du contrôle social introduit la nécessité d'un ajustement toujours plus grand de la justice aux besoins sociaux, aux caractéristiques de la "nouvelle question sociale". Confrontée à une plus grande proximité avec le justiciable et à la nécessité de gérer un contentieux de masse, elle doit réajuster ses modes de fonctionnement et son inscription institutionnelle, comme en témoigne le développement des pratiques de médiation judiciaire et des maisons de justice et du droit. La justice est dans ce cadre confrontée à une redéfinition des fondements de sa légitimité.**

En effet, d'un point de vue matériel, les manifestations de la territorialisation de l'action judiciaire ont trouvé une première consécration dans l'attention accordée depuis le début des années quatre-vingt dix aux systèmes de médiation et de conciliation. La première expérience a été mise en place à Valence, dans les années quatre-vingt, par le procureur Apap. L'idée d'une justice de proximité n'a cessé de progresser, étant véritablement consacrée au début des années quatre-vingt dix. Ainsi, le 2 octobre 1992, la Chancellerie fait paraître une circulaire

---

10 P. Duran, *Penser l'action publique : avec ou sans le droit ?*, LGDJ, Droit et société, p. 194.

relative “aux réponses de la délinquance urbaine” parmi lesquelles figure en bonne place la nécessité de “rapprocher la justice du justiciable”. A cette fin, la circulaire évoque “le développement d’une justice de proximité” dans le but, devant “l’incompréhension manifestée par la population de certains quartiers face à l’activité des services chargés de l’application de la loi, de créer “ dans les sites urbains qui le nécessitent ” des antennes de justice ou des maisons de justice, ainsi que de mieux utiliser les tribunaux d’instance”. En février 1994 ensuite, les sénateurs Henri Haenel et Jean Arthuis remettent au garde des Sceaux un rapport intitulé *Propositions pour une justice de proximité*<sup>12</sup>. Le document, résultat des travaux d’une commission sénatoriale installée en septembre 1993, comprend trois parties : “ Rapprocher les Français de leur justice ”, “ Recentrer le juge sur ses missions ”, et “ Juger à proximité”. Le rapport insiste parmi d’autres mesures sur le nécessaire développement de la médiation pénale. En février 1995 enfin, c’est au tour du député Gilles Vignoble de rendre un rapport sur les maisons de justice et du droit. On se fonde, dès le préambule, sur le constat suivant : “ L’image négative et l’apparente inefficacité de l’institution judiciaire y lit-on en préambule remettent en cause l’identité même et les fondements de la justice. Les changements profonds dans l’évolution de notre société justifient, et il n’est plus nécessaire de le prouver, d’un besoin vital de justice de proximité, d’un rapprochement dans le temps et l’espace entre l’institution judiciaire et nos concitoyens ”<sup>13</sup>.

Cette mise sur agenda de la médiation pénale va parallèlement faire l’objet d’une reconnaissance et d’une organisation juridiques dans la loi du 4 janvier 1993 réformant le Code de procédure pénale qui institutionnalise la médiation pénale. Ainsi, en vertu de l’article 41-6 du Code de procédure pénale, il est désormais possible pour le procureur de la République en cas d’infraction (délit ou contravention) et préalablement à sa décision sur l’action publique, de recourir à la médiation pénale avec l’accord de la victime et de l’auteur de l’infraction pénale, afin d’assurer la réparation du dommage causé, de mettre fin au trouble résultant de l’infraction, de contribuer au reclassement de l’auteur de l’infraction. Le type d’infractions concernées est de la seule décision du parquet. Il peut s’agir de violences légères, de vols, d’escroqueries, de non-paiement de pensions alimentaires, de dégradations volontaires, de menaces, d’injures, de non-représentation d’enfants, de délits de fuite, d’usage

---

11 E. Roux, La carte scolaire, in *Cartes, schémas et décentralisation*, PUAM, 2000.

12 H. Haenel et J. Arthuis, *Propositions pour une justice de proximité*, Ministère de la Justice, 1995.

13 G. Vignoble, *Les maisons de justice et du droit*, Rapport présenté au Ministre de la Justice, Garde des sceaux, Février 1995.

simple de stupéfiants, etc. Parallèlement, cette loi a introduit la médiation-réparation en droit pénal des mineurs (article 12-1 de l'ordonnance du 2 février 1945).

Mais la territorialisation de l'action judiciaire, en lien avec les conceptions nouvelles des politiques de la ville et de sécurité urbaine, ne va pas s'arrêter à la seule dimension d'un développement de la justice de proximité. Ainsi, de nombreuses circulaires, depuis le milieu des années quatre-vingt dix, témoignent de cette réorientation de l'action judiciaire : circulaire du 19 mars 1996 relative à la politique judiciaire de la ville ; circulaires du 26 juin 1996, du 23 décembre 1998 et du 15 décembre 1999 sur les réponses judiciaires aux actes de violence urbaine qui définissent le cadre de l'organisation des Groupements Locaux de Traitement de la Délinquance (GTLD) au sein desquels les représentants du ministère public deviennent les acteurs structurants des politiques de sécurité ; circulaires du 15 juillet 1998 sur la politique pénale en matière de délinquance juvénile, du 6 novembre 1998 et du 13 octobre 1999 sur le suivi de la délinquance des mineurs ; circulaires du 28 octobre 1997, 5 janvier et 9 mars 1998, 7 juin 1999 relative aux contrats locaux de sécurité qui intègrent toutes la question de la " territorialisation de l'action judiciaire " en encourageant la réorganisation territoriale des parquets et la création des maisons de justice et de droit ; circulaire du 15 juillet 1998 relative à la politique pénale en matière de délinquance juvénile qui encourage le recours aux mesures de réparation ; circulaire du 13 juillet 1998 sur la politique pénale d'aide aux victimes ; circulaires du 13 octobre 1998 et 25 janvier 2000 sur les violences en milieu scolaire ; circulaire du 5 juillet 2000 sur l'exercice des missions de police judiciaire de la police de proximité et ses relations avec l'autorité judiciaire. Le nombre de ces circulaires ne cesse pas d'impressionner. Nous pensons d'ailleurs qu'il ne traduit pas seulement une réforme locale des modalités d'action judiciaire, mais aussi, comme nous l'analyserons plus loin, une conception nouvelle de l'intervention même de la Chancellerie dans ce nouveau contexte.

Quoi qu'il en soit, il ne s'agit pas, dans ce document, d'analyser l'ensemble de ces manifestations de territorialisation. Nous projeterons seulement un regard un peu précis sur la façon dont celle-ci s'est exprimée ces dernières années dans le secteur des politiques pénales de lutte contre l'usage et le trafic de stupéfiants :

*"La territorialisation est très grande en matière de lutte contre les stupéfiants, notamment par rapport aux petites infractions. Dans ce domaine, les parquets possèdent une très grande latitude, en ce qui concerne les réponses apportées face aux usagers de drogue, les*

*injonctions thérapeutiques ou les politiques partenariales. C'est un secteur où les politiques partenariales sont très importantes"*(Procureur).

*"La territorialisation des politiques pénales se traduit par la mise en place d'un partenariat local qui réunit les différents intervenants, parmi lesquels les policiers (Plan départemental de sécurité, contrats locaux de sécurité). Dans une certaine mesure, ce dispositif participe à la définition des politiques pénales locales. Son intérêt réside cependant essentiellement dans l'échange de cultures et d'expérience entre des partenaires qui interviennent à différents niveaux d'un problème (avant et après l'infraction). Si une approche locale de la lutte contre la drogue est intéressante, aucun processus de ce genre n'est envisagé en matière de terrorisme, dont l'action pénale repose au contraire sur la centralisation depuis la réforme de 1986"* (Chef de Bureau, ministère de la Justice).

En effet, les principes déclinés par les textes récents dans ce domaine l'illustrent parfaitement. Ainsi, déjà, la circulaire 9 juillet 1996 relative à la lutte contre la drogue et la toxicomanie au niveau départemental avait mis en place un dispositif de coordination départementale des actions en la matière structuré autour de trois organes : un chef de projet, un comité restreint de lutte contre la drogue et la toxicomanie, et le conseil départemental de prévention de la délinquance. Mais les textes élaborés en 1999 renforcent considérablement cette logique. Les circulaires adoptées le 17 juin 1999 respectivement relative à la lutte contre le trafic de stupéfiants et aux réponses judiciaires aux toxicomanies prévoient que les réponses judiciaires doivent être articulées avec celles des autres intervenants à l'échelon local : "L'efficacité de l'autorité judiciaire dans ses réponses à la toxicomanie passe par une collaboration approfondie avec les autres acteurs, institutionnels ou associatifs, concernés par la lutte contre la drogue". Là encore, il apparaît que la logique du partenariat ou en tout cas, d'une coopération élargie est désormais retenue dans l'orientation même de l'activité judiciaire. Dans le domaine de la lutte contre la toxicomanie, cette coopération repose sur plusieurs supports :

- les représentants de la Justice sont d'abord invités à participer activement aux travaux des comités restreints de lutte contre la drogue et la toxicomanie, organes spécialisés et lieux de coordination et dont les conseils départementaux de prévention de la délinquance réorganisées par le décret du 1<sup>er</sup> avril 1992 constituent les organes de concertation, aux termes de la circulaire du Premier ministre du 9 juillet 1996 relative à la lutte contre la drogue et la toxicomanie au niveau départemental. Ces comités sont composés de tous les

services de l'Etat concernés par la lutte contre la drogue. Ils sont présidés par les préfets, assistés des chefs de projet. Leur objet a été défini de la façon suivante :

- . Veiller à l'application coordonnée de la politique du gouvernement dans le domaine de la prévention, des soins et de l'insertion ;
- . Evaluer l'état global de la lutte contre la drogue et la toxicomanie au niveau du département ;
- . Organiser les relations entre les services de l'Etat, les collectivités locales et le secteur associatif ;

L'importance de ces structures dans l'orientation de l'action et des réponses judiciaires à la toxicomanie a été rappelée par le Premier ministre dans la circulaire du 13 septembre 1999 relative à la lutte contre la drogue et à la prévention des dépendances : "Depuis trois ans, ces instances ont rempli un réel travail. Leurs rôles et leurs missions sont redéfinis en fonction des nouvelles orientations nationales. Elles devront non seulement coordonner les actions conduites dans les domaines de l'information et de la communication, de l'éducation, de la prévention, des soins, de l'insertion et de la formation, mais aussi s'assurer que ces actions s'articulent avec la politique pénale et les interventions des services de police et de gendarmerie. Vous veillerez à associer étroitement les autorités judiciaires, les collectivités territoriales, les organismes de protection sociale, les établissements publics de santé, notamment les secteurs de psychiatrie, et les associations œuvrant dans les domaines de l'éducation, de l'animation et de l'insertion sociale et professionnelle à la mise en œuvre de ces orientations qui touchent à la vie des jeunes, à la santé publique, à la solidarité de proximité et à l'environnement social. Enfin, vous tiendrez compte des orientations fixées aux niveau régional, en particulier le contrat de plan Etat-régions et le programme régional pour l'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies traitent de ces questions, en désignant notamment un coordinateur régional".

- les conventions départementales d'objectifs (C.D.O) ensuite sont apparues comme un outil concret permettant l'animation des politiques publiques en matière de toxicomanie. Leur architecture est définie par la note d'orientation de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie datée du 12 février 1999 et la note de la Chancellerie du 22 avril 1999 qui l'a accompagnée. Le dispositif a été généralisé dans la mesure où la toxicomanie et l'alcool-dépendance sont des phénomènes qui dépassent la géographie

prioritaire de la politique de la ville à laquelle les conventions départementales d'objectifs étaient initialement rattachées ;

- les contrats locaux de sécurité enfin sont le dernier support de cette territorialisation et de cette mise en réseau de l'action judiciaire. Ils permettent à la fois de dresser un état des lieux et de décloisonner les dispositifs de prévention, répression et de soins en améliorant la communication entre eux et en élaborant avec les élus locaux certains projets comme la création de postes de travail d'intérêt général adaptés. Nécessairement cette mise en évidence des CLS comme support de définition d'actions judiciaires spécifiques en matière de toxicomanie s'accompagne d'une articulation avec les Conseils communaux de prévention de la délinquance, ce qui contribue plus encore à territorialiser ces actions.

De façon générale, on observe donc une mutation importante du fonctionnement de la justice, et notamment des représentants du parquet en liaison avec ce mouvement de territorialisation. Ceux-ci sont en effet de plus en plus conduits à s'intégrer dans des dispositifs partenariaux de sécurité. Il en va ainsi à travers leur implication directe dans les procédures de contrats locaux de sécurité ou encore, plus récemment consécutivement à la loi du 15 avril 1999 et au décret du 24 mars 2000 relatifs aux polices municipales, dans celles des conventions de coordination. Mais leur présence est aussi sollicitée dans les groupements locaux de traitement de la délinquance, dans les cellules opérationnelles Justice-Ville, etc. Ainsi, le fonctionnement du parquet est de plus en plus territorial et partenarial. Les procureurs sont ainsi amenés à intervenir de plus en plus comme les animateurs des politiques pénales de sécurité, ce qui ne peut que se traduire par un repositionnement des représentants de l'autorité judiciaire vis-à-vis de leur environnement et une modification des modes d'organisation interne et de fonctionnement des structures de justice déconcentrées:

*"C'est le rôle de la Justice qui change, elle sort du Palais. Nous ne faisons plus le même métier qu'auparavant. Plus que par le passé, la Justice essaie d'expliquer ce qu'elle fait et de mieux prendre en compte les victimes et leurs difficultés. Nous travaillons beaucoup plus en amont, sur le terrain de la prévention, même si nous ne sommes pas dans une réponse sociale aux comportements délinquants. (...) Nous rencontrons des problèmes pour organiser tout cela, mais il en résulte un enrichissement très fort du travail de procureur qui implique des rapports beaucoup plus forts avec les préfets et les maires, même si nous avons toujours eu des relations avec ces autorités" (Procureur).*

Ce mouvement lorsqu'on le rapporte à celui de la territorialisation des poursuites engagée en 1997 à travers la décision de supprimer les instructions du ministère dans les dossiers individuels, semble plus important encore. En effet, cette décision, en favorisant l'autonomisation des politiques pénales locales, permet aux parquets d'articuler plus encore leurs décisions avec les priorités et les objectifs dégagés dans le cadre des structures locales inter-partenariales de sécurité. La question est dès lors posée de savoir quelle recomposition du rôle de la Chancellerie, de telles évolutions supposent. C'est ce que nous essaierons d'analyser maintenant à partir des différents entretiens menés pendant la recherche. Notre travail s'inscrira essentiellement, dans ce cadre, dans une logique d'analyse qualitative des représentations des acteurs rencontrés.

## B/ LA RECOMPOSITION DU ROLE DU MINISTERE DE LA JUSTICE : UNE FONCTION D'INTERCONNEXION VERTICALE ET HORIZONTALE A PLUSIEURS FACETTES.

La recomposition du rôle de la Chancellerie semble s'ordonner à un premier constat que traduit en ces termes l'un de nos interlocuteurs :

*"Face aux mouvements aux niveaux local et européen, le risque est celui de la segmentation de la politique pénale. Se pose alors la question de la place de l'Etat. Pour l'instant il me semble que l'Etat conserve tous ses attributs, il raisonne en fonction de son droit interne. Au niveau européen, avec les négociations bilatérales, les Etats gardent une place identique où chaque Etat conserve ses positions"*(Représentant du S.A.E.I, Ministère de la Justice).

Mais la question est cependant posée de savoir si l'Etat central reste dans ce cadre tout à fait le même, si, en d'autres termes, même lorsqu'il conserve un certain nombre de prérogatives, il n'est pas conduit à les mettre en œuvre différemment. Notre hypothèse, construite sur la base des entretiens que nous avons effectués, est double, à savoir que la Chancellerie est

nécessairement aujourd'hui conduite à repenser son rôle, lequel a de plus en plus vocation à s'inscrire dans un registre d'interconnexion verticale (1) et horizontale (2).

*1. L'interconnexion verticale : L'exemple de la politique pénale de lutte contre le terrorisme.*

*A priori*, les politiques pénales de lutte contre le terrorisme constituent les exemples les moins appropriés à l'analyse du développement de la territorialisation de l'action judiciaire. A y regarder de plus près les choses sont sans doute un peu plus compliquées. Ainsi, l'une des questions posées en juin 1997, à l'occasion de la suppression du pouvoir d'instruction du ministère dans les dossiers individuels, a été de savoir si elle devait concerner aussi le terrorisme ou s'il devait y avoir une "réserve de souveraineté" dans ce domaine, considérant qu'il relève d'une fonction régaliennne de l'Etat. Finalement, il a été décidé qu'il n'y aurait pas d'exception dans ce secteur et que la suppression des instructions serait là aussi la règle. Désormais donc, ce sont donc les parquets qui maîtrisent totalement leur action dans le domaine du terrorisme.

Mais cette maîtrise, en étant en réalité placée sous la réserve de la compétence nationale attribuée en ce domaine par la loi du 9 septembre 1986 au Parquet de Paris, paraît cependant assez réduite. De nouveau donc, il peut effectivement apparaître que la lutte contre le terrorisme ne s'inscrit pas dans le cadre d'une action judiciaire territorialisée :

*"La lutte contre le terrorisme ne peut se concevoir dans cette optique, car elle a trait à la sécurité intérieure et extérieure de l'Etat. Dans ce domaine les maîtres mots sont centralisation et spécialisation"* (Chef de bureau, Ministère de la Justice).

*"La territorialisation et le terrorisme ne fonctionnent pas ensemble. En matière de terrorisme, la loi du 09 septembre 1986 a opéré une centralisation des procédures au profit du Parquet de Paris. Cette loi est opposée à la territorialisation, car elle nous fait travailler dans le cadre de la centralisation des procédures"* (Représentant de la Division nationale anti-terrorisme)

Cependant, cette situation originale a conduit à des entreprises de coordination territoriale des parquets plus directement concernés par les problèmes de terrorisme, à savoir les parquets de Pau (Terrorisme Basque), de Rennes (Terrorisme Breton), de Bastia (Terrorisme Corse) et de

Paris. Le besoin a notamment ici été exprimé, sous l'impulsion et l'initiative du parquet de Paris, d'un échange d'informations et d'un lieu de coordination. Ainsi, si *a priori*, la lutte contre le terrorisme ne semble pas relever d'une logique territoriale du fait de la "nationalisation" dont elle a été l'objet en 1986, on s'aperçoit cependant qu'en revanche un système de coopération territoriale se met finalement en place y compris dans ce secteur.

Compte tenu de la situation particulière observée de l'action judiciaire dans le domaine du terrorisme, laquelle relève essentiellement d'une articulation entre les niveaux supra-national et national, comment, cependant, analyser la nature du repositionnement de la Chancellerie ? A partir des entretiens effectués, il nous semble de plus en plus reposer sur cette fonction récente d'information, de renseignement et d'expertise qui a été confiée au Bureau relatif au Terrorisme et à la protection des intérêts fondamentaux de la Nation. En effet, il est à noter, qu'à l'occasion de ces réunions de coordination entre parquets impliqués par les problèmes terroristes, la Chancellerie est systématiquement présente. Pour autant, son intervention ne peut plus désormais se caractériser en termes d'instruction ou de rapports hiérarchiques. Sa présence est en fait justifiée par la capacité d'expertise qu'elle offre aux parquets. Le rôle de la Chancellerie est dans ces réunions d'apporter des éléments de contexte relatif à l'état de la menace terroriste, que les juridictions locales ne sont pas en mesure de détenir. Ainsi prend toute sa signification la fonction de renseignements qui a été récemment dévolue au Bureau relatif au terrorisme et à la protection des intérêts fondamentaux de la Nation. Elle permet à la Chancellerie de maintenir son pouvoir d'expertise dans ces réunions.

**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.** Dans le domaine du terrorisme, on s'en aperçoit au sens où l'utilité fonctionnelle de la Chancellerie se maintient au regard des informations dont elle peut disposer depuis les échelons supra-national et local et qu'elle met à disposition des parquets concernés. Ainsi, intervient-elle dans un registre qui est celui d'une interconnexion verticale, supra-national/national/local, structurée autour d'un dispositif de recueil et de circulation des

informations. Pour autant, le repositionnement du rôle de la Chancellerie dans ce secteur est plus difficile à identifier au regard de sa spécificité. On l'appréciera mieux à l'occasion de l'analyse même du processus d'eupéanisation de la Justice. En revanche, ce repositionnement semble beaucoup plus précis dans le domaine de la lutte contre l'usage et le trafic des stupéfiants.

## *2. L'interconnexion horizontale : l'exemple de la politique pénale de lutte contre l'usage et le trafic des stupéfiants.*

En matière de politique de lutte contre l'usage et le trafic de stupéfiants, même si la dimension supra-nationale et notamment européenne est importante, la dimension locale, de territorialisation des actions apparaît nettement plus importante qu'en matière de terrorisme. Elle conduit là aussi à un repositionnement de l'intervention de la Chancellerie. Ainsi, à travers notamment les deux textes référents que sont les circulaires du 17 juin 1999 précitées plusieurs évolutions sensibles ont principalement retenu l'attention de nos interlocuteurs. Elles traduisent toutes cette logique d'une nécessaire redéfinition du rôle du ministère de la Justice et de son rapport à l'environnement dans une perspective de mise en cohérence des différentes politiques pénales locales. On pourra à ce titre relever :

- Le développement d'un fonctionnement de type interministériel ; Cette interministérialité s'exprime dans la création, par le décret du 24 avril 1996 révisé par celui du 15 septembre 1999, du Comité interministériel de lutte contre la drogue et la toxicomanie et de prévention des dépendances et la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie. Elle a été encore renforcée par la création en 1997 (cf infra) du Conseil interministériel de la sécurité intérieure. Au niveau du rôle de la Chancellerie, cette évolution n'est pas sans poser problèmes. La question du lieu compétent de définition de la politique apparaît comme tant de plus en plus clairement posée. Ainsi notamment à propos de la MILDT est soulevée la question :

*"Qui définit la politique pénale ? La MILDT ne devrait qu'un lieu d'arbitrage. Or, au moment où l'on supprime les instructions individuelles et que par voie de conséquence on renforce l'animation des politiques pénales du ministère de la Justice, on lui retire en fait ce travail par un développement de la logique de l'interministérialité"* (Chef de bureau, Ministère de la Justice).

- Le renforcement de l'hétérogénéité des politiques pénales du fait d'une logique de l'action de plus en plus territorialisée qui s'exprime à une multitude de niveaux : dans la volonté d'une contractualisation renforcée dans le domaine des politiques de sécurité à travers aussi bien les contrats locaux de sécurité que les conventions de coordination ou encore les conventions départementales d'objectifs ; de même en matière d'alternatives aux poursuites par le développement des relations des parquets avec la DDASS, etc). Cet "éclatement" de la politique pénale en politiques pénales locales<sup>14</sup> pose dès lors les problèmes suivants :

. D'abord des risques d'inégalités, même si les analyses de nos interlocuteurs sur ce point traduisent des divergences de représentations. Ainsi, si, pour certains, ces inégalités apparaissent non seulement inévitables, mais mêmes nécessaires, pour adapter les réponses judiciaires à l'hétérogénéité des situations, pour d'autres leur existence même mérite d'être relativisée :

*"Je pense que, loin d'être nouvelles et liées au processus de territorialisation, ces inégalités ont toujours existé. On ne peut pas poursuivre de la même façon à Lyon, à Grenoble ou à Guéret mais cela tient aux réalités du terrain. Il faut savoir dans quel système on souhaite travailler, soit on garde le système français de l'opportunité des poursuites, soit on adopte le fonctionnement italien qui repose sur la légalité des poursuites. Il n'y a pas de plus grande hétérogénéité qu'avant mais, en fonction des périodes, on va négliger ou, au contraire, insister sur tel ou tel type d'infraction. L'important, c'est d'avoir une certaine réactivité par rapport à un ensemble de phénomènes (...) D'un autre côté, les partenariats concourent à une certaine homogénéité sur le territoire local, grâce à la culture commune acquise par la coopération et la confrontation aux mêmes problèmes" (Procureur).*

. Ensuite, des risques de "localisation " excessive de certaines actions "*quand certains parquets s'enferment dans leur propre monde au point de donner le sentiment de se penser et de devenir des véritables Républiques autonomes*" (Chef de bureau, Ministère de la Justice).

---

14 C. Pérez-Diaz, La diversité des politiques pénales locales dans la répression de l'usage et du trafic des stupéfiants, in Collectif, *Toxicomanie et société*, PUAM, 1988, p; 49 et s.

Dans ce contexte, l'action de la Chancellerie semble se redéployer dans deux directions qui reposent l'une et l'autre, sur un travail préalable de collecte des informations :

- D'abord une **logique de coordination**, voire d'harmonisation, des actions judiciaires au niveau local ;

*"La Chancellerie a aussi une fonction de remontée des informations du terrain. Elle s'attache à recueillir les expériences innovantes pour pouvoir les diffuser. Il y a en effet très peu de transversalité entre les procureurs généraux, entre les parquets. C'est la Chancellerie qui doit permettre de dépasser cet éclatement"* (Sous-directeur, Ministère de la Justice).

Dans ce contexte, 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. On peut en trouver deux illustrations récentes. D'abord, comme l'exprime la circulaire "Action publique et sécurité" précitée, les Parquets sont encouragés à intervenir de façon renforcée dans le cadre de l'élaboration des diagnostics de sécurité devant précéder et/ou accompagner les contrats locaux de sécurité (DLS). Ainsi, la circulaire énonce-t-elle que le D.L.S "doit aussi porter sur les différentes modalités de réponse pénale ainsi que sur tout élément relatif aux délais de jugement et d'exécution de la sanction (...) Afin de pouvoir vérifier la pertinence des choix de politique pénale mis en œuvre au plan local, les parquets étudieront les éléments statistiques fournis par les services enquêteurs qui portent sur les infractions pénales regroupées sous l'appellation "délinquance de voie publique". Ensuite, depuis 1999, la Direction des affaires criminelles et des Grâces a mis en place le principe d'un rapport annuel de l'action publique permettant d'avoir une remontée complète de l'information depuis les parquets :

*"Avant, le retour d'information vers le niveau central n'était pas organisé. Il s'effectuait ponctuellement (exemple, lors de la création d'une maison de justice) et de manière assez inégale d'un parquet à l'autre. Depuis deux ans, il prend la forme du rapport annuel d'action publique établi par chaque parquet. Ce document est un compte-rendu de l'action publique conduite dans le ressort du procureur. Il transite par le procureur général qui fait la synthèse des rapports de tous les procureurs relevant de son autorité. Ensuite, le Procureur général adresse sa synthèse et l'original de chaque rapport (sans en changer une ligne, c'est une*

*obligation) au Garde des sceaux. Il rédige lui-même le bilan de sa propre action. Ce rapport annuel est un instrument nouveau (la seconde édition a été envoyée en janvier dernier) et très intéressant. Ainsi, depuis deux ans la Chancellerie est parfaitement informée" (Procureur).*

*"Chaque année, nous envoyons un bilan des actions pénales menées dans notre ressort. C'est la seule modalité utilisée par la Chancellerie pour faire remonter l'information (...) Ce n'est pas vraiment une préoccupation nouvelle, mais il est vrai qu'elle semble être davantage en demande d'informations. Il faut noter que depuis 10 ou 15 ans, ce sont les créations pragmatiques et innovantes des juridictions locales qui, en remontant vers la Chancellerie, ont permis d'institutionnaliser de nouveaux instruments (maison de justice, groupes locaux de sécurité...). Ces innovations sont finalement des créations prétorienne, modélisées par la Chancellerie" (Procureur).*

Cependant, pour certains, le système ainsi mis en place demeure relativement *"timide"* (Procureur) et incomplet :

- D'abord, quant à la nature et au contenu des informations que les procureurs font remonter auprès de la Chancellerie :

*"Les procureurs sont tout à fait libres. Mais il semble que le manque d'unification de la forme, voire du contenu, puisse poser problème. Il est donc question, pour l'année prochaine, que la Chancellerie formule des directives à ce sujet visant à harmoniser la forme et peut-être également le contenu, en précisant par exemple quelles sont les rubriques incontournables à remplir. Evidemment, ce procédé peut avoir un effet incitatif car certains procureurs pourront avoir mauvaise conscience s'ils n'ont rien à mettre dans telle ou telle rubrique. Aujourd'hui, par exemple, les procureurs sont plus ou moins favorables à l'instauration de la troisième voie. La rédaction de ces rapports peut donc contribuer à faire évoluer les mentalités, en mettant en évidence ce qui ne se fait pas dans tel ou tel parquet. Cela joue également au niveau du procureur général qui peut ainsi encourager tel ou tel procureur à faire un effort dans un domaine peu développé jusqu'ici dans sa circonscription" (Procureur).*

Pour renforcer la portée du dispositif des rapports annuels d'action publique, il est à noter que la circulaire "Action publique et sécurité" annonce qu'"à l'avenir, ces rapports comporteront des références chiffrées qui rendront compte de manière encore plus précise des phénomènes de délinquance, de la manière dont ils auront été traités, et également des moyens de police judiciaire mis à la disposition des parquets en corrélation avec l'état des saisines des différents services ou unités".

- Ensuite, quant au dispositif de retour des informations recueillies par la Chancellerie auprès des parquets :

*"Non, pas trop, même s'il faut reconnaître qu'il y a un meilleur retour des informations de la Chancellerie depuis quelques années, elle fait des résumés, des synthèses. Ainsi, la Chancellerie a rédigé un ouvrage reprenant les expériences innovantes menées dans les différentes juridictions. C'est très intéressant en terme d'échange d'expérience. De ce point de vue, on note que la Chancellerie cherche à assurer un meilleur retour des informations qu'elle recueille" (Procureur).*

On pourra cependant remarquer que les premiers indices d'une structuration d'un tel retour sont identifiables aujourd'hui. Ainsi, la Chancellerie a-t-elle adressé en retour des rapports annuels d'action publique une synthèse des données et des expériences innovantes qu'ils relatent pour en déduire cinquante propositions d'évolution locale des parquets. Elle avait un peu procédé de la même façon en adressant en 1999 aux parquets un mémento pratique sur leur action en direction des mineurs délinquants. Même si ce travail reste encore isolé, il témoigne d'une recomposition essentielle du rôle de la Chancellerie dont on peut penser qu'il devrait se développer à l'avenir. C'est en tout cas là encore ce que confirme la circulaire "Action publique et sécurité" : d'une part, en opérant, dans son annexe II, une synthèse des informations recueillies relatives au fonctionnement des GTLD ; d'autre part, en prévoyant que la collecte d'informations ainsi organisée doit permettre à la Direction des affaires criminelles et des Grâces de renforcer son rôle d'expertise technique à plusieurs niveaux :

- . participation de représentants de DACG aux conférences locales de politique pénale ;
- . élaboration de fiches techniques particulières ainsi que de questionnaires relatifs au fonctionnement des GTLD, antennes et maisons de justice lesquels devront "être renseignés

chaque année par les procureurs de la République et les procureurs généraux afin de favoriser la diffusion de bonnes pratiques" ;

. tenue au sein de Intranet DACG d'une rubrique particulière de veille sur l'ensemble des productions de connaissance traitant de la sécurité ;

. rédaction d'un numéro des Carnets de politique pénale sur le thème de la sécurité.

- 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 :

*"Cette remontée d'informations permet de veiller que les parquets, de bonne foi, ne commettent pas d'erreurs dans leurs initiatives dans le contexte du développement des nouvelles procédures de contractualisation (notamment dans le cadre des Contrats locaux de sécurité). Il appartient notamment à la Chancellerie d'assurer le respect du droit, de garantir le respect des principes juridiques fondamentaux et notamment le principe d'égalité de tous devant la loi, devant la justice"* (Sous-directeur, Ministère de la Justice),

Ou encore :

*"Il faut collecter l'information. Cela doit permettre une harmonisation des pratiques locales en corrigeant parfois le tir, les aberrations, voire en engageant des procédures disciplinaires - ce qui ne s'est encore jamais fait - quand la loi n'est pas appliquée"* (Chef de bureau, Ministère de la Justice).

On peut à ce titre parler d'une politique d'encadrement juridique des parquets par la Chancellerie, laquelle peut cependant être interprétée de façon différente : soit en termes d'assistance et de conseil technique juridique auprès des parquets :

*"La Direction des affaires criminelles et des grâces a vocation à expliciter les textes par des circulaires et à répondre aux questions des magistrats sur telle ou telle difficulté pratique qui se présente. Cela répond à une grande demande des parquets. Par exemple, lors de l'entrée en vigueur du nouveau code pénal en 1994, une cellule de consultants a été mise en place au ministère pour répondre aux questions posées par les procureurs. Le même procédé a été réactivé pour la loi du 15 juin 2000 sur la présomption d'innocence. Il y a une forte demande*

*pour que le niveau central assure une mission de conseiller technique : il s'agit d'optimiser ce rôle" (Procureur).*

*"Il me semble que la Chancellerie est moins directive qu'il y a vingt ans. Désormais, elle n'adresse plus de directions précises concernant tel ou tel dossier individuel. Elle laisse une plus grande autonomie aux parquets. Son action est plus juridique c'est-à-dire qu'elle transmet une information plus juridique que factuelle, plus technique également, qui fonctionne comme une aide à la décision. Ainsi, par exemple, la Chancellerie nous a récemment fait parvenir une circulaire sur la fièvre aphteuse, récapitulant les incriminations existantes, les actions possibles, les peines encourues... Moins hiérarchique, l'intervention de la Chancellerie est plutôt une ressource pour les procureurs" (Procureur).*

Dans ce cadre, il apparaît plus adéquat de parler d'appui juridique technique que d'encadrement :

*"C'est une intervention technique. Par exemple, le ministère explique de quelle manière les normes applicables à une question peuvent être compatibles entre elles. De toute façon, la Chancellerie ne fournit qu'un avis, qui ne s'impose pas à nous. Le seul contrôle judiciaire auquel nous sommes assujettis est assuré par les juridictions et, en dernier lieu, par la Cour de Cassation. Je ne suis donc pas certain que les services centraux cherchent à nous encadrer. Ils sont la courroie de transmission de la politique générale du gouvernement, grâce à des circulaires claires et à leur fonction de conseiller technique" (Procureur).*

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>15</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 cœur 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.

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>16</sup>. Le juriste ne pourra ici que relever combien la centralité de la référence au droit dans la culture judiciaire devient une ressource stratégique dans la construction même du

---

15 J. Commaille., *Op. cit.*, p. 120

16 *Ibidem*, p. 149

pouvoir de la Chancellerie. **Ce phénomène nous semble se révéler à d'autres égards dans le mouvement de territorialisation de l'action judiciaire tel que l'on peut l'observer depuis le début des années quatre-vingt dix. Au cœur de ce processus, qui pourrait effectivement s'analyser comme l'expression d'une dépossession de la Chancellerie de sa capacité à orienter et diriger l'action pénale, le droit nous apparaît être l'un des éléments à partir duquel celle-ci peut en fait reconstruire 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.**

- Enfin, une **logique d'impulsion ou d'orientation**. Ainsi la territorialisation apparaît-elle comme impliquant une structuration nationale des actions locales :

*"Mais il faut aussi déterminer des schémas nationaux avec des sous-déclinaisons dans les cadres territoriaux, avec des cibles précises. "* (Chef de bureau, Ministère de la Justice).

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.**

*"Les circulaires qui nous parviennent sont très générales. La Direction des affaires criminelles et des grâces s'adresse par exemple à nous en ces termes : " Nous attirons votre attention sur... ". Disons que le ministère possède des services juridiques importants qui sont là pour nous faciliter le travail (...) L'aspect négatif de ce phénomène, c'est le fait que les services centraux ont tendance à trop "pondre", on est submergé de circulaires. Ainsi*

*l'application de la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et le droit des victimes a donné lieu à 4 circulaires, soit environ 400 pages dont certaines tendent à paraphraser les dispositions de la loi. On assiste à une véritable inflation des circulaires" (Procureur).*

Mais dans tous ces cas, il apparaît là encore que c'est le degré d'information dont dispose le ministère de la Justice qui est susceptible de lui permettre de jouer ce rôle. Informations sur l'action des parquets en France permettant à la fois une diffusion des données - et donc une mise en transversalité de l'action judiciaire - et un positionnement de la Chancellerie comme garde-fou juridique face aux initiatives locales contestables. Ce besoin d'information est exprimé par nos interlocuteurs et se traduit dans la mise en place de nouveaux supports de recueils de données :

*"Avec les fichiers d'objectifs, le but est de disposer d'un réseau d'informations, s'exerçant bien au-delà du champ judiciaire. On recherche des sources d'information extérieures, précisément parce que ces dernières ne remontaient pas suffisamment des parquets". Il en va de même de la mise en place du dispositif des rapports annuels de politique pénale que l'on a déjà évoqué, lesquels sont alimentés des comptes-rendus d'activité des parquets : "On va à la pêche au renseignement. La question posée étant dès lors de savoir quelle doit être l'information pertinente demandée aux parquets ? Réunions sur le terrain". (Chef de bureau, Ministère de la Justice).*

- Enfin, il apparaît que l'action de la Chancellerie relève de plus en plus d'une **logique d'évaluation**, laquelle n'est encore ni clairement affirmée, ni réellement structurée :

*"Il ne peut y avoir d'approche dogmatique de l'action à mener. L'hétérogénéité de la situation est trop importante pour qu'une seule politique soit définie pour l'ensemble du territoire (...) Il y a donc des tas d'arbitrages à faire. L'action du ministère de la Justice ne s'organise pas autour d'une priorité nationale. Face à des situations différentes sur le terrain, les parquets doivent mener des actions différentes. Le ministère demande que l'action la plus efficace soit menée. Aussi le ministère s'inscrit dans une démarche d'évaluation de la politique pénale des parquets : évaluation de la définition de la politique menée et évaluation des résultats obtenus" (Chef de bureau, Ministère de la Justice).*

Mais cette évolution vers une logique d'évaluation des politiques pénales n'en est qu'à ses balbutiements, reposant trop souvent encore sur un système d'auto-évaluation.

*"Par contre, il n'y a pas de véritable évaluation des politiques des parquets au niveau national. Le rôle de la Chancellerie vise plus à l'impulsion qu'à l'évaluation de l'action. En fait, elle se contente d'effectuer une évaluation personnelle des procureurs"* (Procureur).

L'évaluation s'observe cependant déjà au niveau budgétaire. Les procureurs rencontrés rendent compte de l'importance des rapports annuels d'action publique sur l'attribution de leurs budgets annuels.

*"Oui, sur le plan budgétaire. Cela permet d'obtenir des "sous" pour les associations avec lesquelles nous travaillons. Le compte-rendu des actions que nous menons permet à la Chancellerie d'apprécier les moyens budgétaires dont nous avons besoin pour financer les associations partenaires et de fixer ainsi la dotation annuelle que nous aurons à répartir entre elles (...) Il me semble que la Chancellerie a un œil intéressé sur ce que nous faisons, il lui faut des résultats. La chancellerie ouvre ou ferme les robinets, elle a une énorme responsabilité et tout ceci est en lien avec les informations qui remontent vers elle. Si elle attribue des dotations pour le développement de telle ou telle action et qu'elle voit que rien n'a été fait, elle sera plus réticente pour le financer l'année suivante"* (Procureur).

Mais une telle logique relève encore du "degré zéro" de l'évaluation, s'apparentant plus à une logique du simple contrôle. Pourtant, on peut effectivement penser que la modernisation de la Chancellerie passe par sa capacité à intégrer cette fonction. 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. Ainsi, plusieurs problèmes doivent être résolus pour que l'intervention de la Chancellerie dans un tel registre soit perçue comme légitime et efficace comme en témoignent par exemple ces deux remarques :

- Problème d'intégration de la logique d'évaluation dans la conception des textes élaborés par la Chancellerie : *"Il faut aussi que dans la rédactions formelle des circulaires soit intégrée la logique d'évaluation des politiques pénales"* (Chef de bureau, Ministère de la Justice).

- Problème de la conception et de l'organisation de l'Inspection des services judiciaires : *"Il y encore un problème culturel dans notre ministère en matière d'inspection. Il faut mettre de la pluridisciplinarité dans le système, sans pour autant aller vers une d'extériorité excessive si l'on ne veut pas rompre les équilibres internes"* (Chef de bureau, Ministère de la Justice).

Mais bien d'autres questions se posent encore dans cette perspective comme celle de la construction des indicateurs pertinents d'évaluation, de la redéfinition du rôle des procureurs généraux, c'est à dire notamment de l'articulation entre plusieurs échelons de suivi et d'évaluation des actions pénales locales, ou encore de la place des magistrats du siège dans un tel contexte. La circulaire "Action publique et sécurité" marque cependant l'affirmation claire d'un positionnement de la Chancellerie et notamment de la direction des affaires criminelles et des grâces dans un rôle de suivi et d'évaluation des politiques pénales locales : "Cette orientation nouvelle répond d'une part à une logique fonctionnelle qui est de connaître et d'évaluer les résultats obtenus et d'autre part à la nécessité de dresser un état du fonctionnement de la justice pénale et de rendre compte de son action dans la lutte contre la délinquance". Ainsi apparaît aussi dans cette évolution le souci de la Chancellerie d'améliorer l'image de la Justice et notamment sa capacité à communiquer sur son action.

## **Conclusion.**

La territorialisation confronte la Chancellerie à une nécessaire redéfinition de son rôle et des ses modalités d'intervention. L'un de nos interlocuteurs pose le problème en termes de légitimité même de l'intervention de la Chancellerie :

*"La Chancellerie doit en permanence justifier son intervention. Elle a besoin de prouver qu'elle "existe" car elle souffre d'un déficit originel de légitimité : à la différence des autres ministères, elle résulte de l'existence préalable des juridictions locales, ce sont elles qui justifient sa présence, alors que des ministères tels que l'intérieur ou l'agriculture ont d'abord*

*existé au niveau central puis ont déconcentré leurs services sur le territoire (...) Les rapports juridictions/Chancellerie obéissent à un mouvement de balancier entre autonomie et centralisation mais la logique de fond de leurs relations est toujours la même. Aujourd'hui Paris légitime son action en disant qu'il est coordinateur" (Procureur).*

**Il est clair en tout cas que la Chancellerie 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 :

*"La Chancellerie fonctionne de plus en plus aujourd'hui comme un prestataire de services"*  
(Chef de bureau, Ministère de la Justice).

**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'europeanisation 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 supra-national 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 - EUROPEANISATION DE LA JUSTICE ET MUTATIONS DU SYSTEME JUDICIAIRE NATIONAL

Si le mouvement de territorialisation est beaucoup plus achevé que celui d'eupéanisation, la réalité de l'Europe judiciaire est suffisamment tangible pour pouvoir saisir, au moins partiellement, quelques unes des évolutions en cours du système judiciaire national.

**Notre hypothèse** est de considérer que la politique de sécurité, érigée en objectif de la construction communautaire, est à l'origine d'actions et de propositions originales au niveau européen qui ont des incidences directes sur les systèmes judiciaires nationaux. Le territoire européen, en devenant un espace pertinent en matière de sécurité, bouleverse les références traditionnelles au territoire national et transforme les modes de légitimation de la politique pénale, tout en ouvrant la voie à des solutions originales de coopération et d'actions communes. L'intervention de l'Union européenne dans le champ de la politique de sécurité a des effets sur la politique pénale des Etats, définie à la fois comme la politique législative et comme les politiques pénales des Parquets.

Ainsi, en tant que politique législative, les repères traditionnels de la politique pénale subissent de profondes transformations. Ce mouvement renvoie à l'évolution du processus de détermination des éléments constitutifs des infractions qui se trouve placé au cœur des mutations. Or, l'évolution vers la reconnaissance d'une dimension européenne d'un ensemble d'infractions modifie les fondements et le mode de légitimation du pouvoir judiciaire, en introduisant, au nom des enjeux de sécurité à l'échelle européenne, le rôle de l'Union européenne dans la détermination de la politique d'incrimination.

Ce processus a une incidence directe sur la distinction entre pouvoir d'incriminer et pouvoir de punir ; il introduit une dissociation nouvelle entre les infractions qui présenteraient une dimension européenne et celles qui conserveraient un caractère national. Cette logique, en modifiant le rôle respectif des instances européennes et des Etats dans la définition de la politique judiciaire, influence également les politiques pénales des parquets et les modalités de détermination de leurs orientations. Le cas de l'infraction de terrorisme offre un exemple tout à fait pertinent dans ce domaine.

Mais la réalité de l'eupéanisation de la justice se traduit aussi par l'adoption de mesures liées au renforcement de la coopération et par des pratiques qui ont des conséquences directes sur l'institution judiciaire nationale elle-même. Si la méthode pragmatique rend parfois délicate l'appréciation des changements en cours, le mouvement favorable à l'eupéanisation des poursuites dans les domaines relevant de la nouvelle politique pénale européenne annonce des évolutions essentielles. .

**La présentation de ces préalables théoriques permet d'identifier un processus de différenciation original au sein de la fonction judiciaire entre pouvoir d'incriminer, au sens de la détermination des éléments constitutifs des infractions et pouvoir de punir d'une part, et entre poursuite et jugement d'autre part. Ce sont ces distinctions qui devraient structurer l'essentiel de la démonstration sur les conséquences du mouvement d'eupéanisation de la justice sur l'institution judiciaire nationale et permettre de mettre en évidence les évolutions de l'institution judiciaire.**

**D'un point de vue méthodologique,** l'analyse s'appuie tout d'abord sur les sources théoriques relatives à la construction des Communautés européennes et de l'Union européenne et, plus particulièrement, sur les analyses concernant « le troisième pilier », depuis l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, ainsi que sur les études relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

Elle fait évidemment référence aux nombreux textes élaborés au niveau européen, telles que les conventions, les décisions..., mais aussi aux projets, propositions, sommets et rencontres, ainsi qu'aux multiples études et discours officiels formulés sur le sujet de la sécurité intérieure en Europe et sur « l'Espace judiciaire européen » et notamment aux nombreux rapports de l'Assemblée nationale et du Sénat, sans oublier les prises de position des magistrats eux-mêmes.

**Cette diversité des sources a pour objectif de mieux saisir les enjeux d'un débat très directement lié à l'actualité et à la réactivité des principaux responsables et qui relève tout à la fois du champ politique et du champ juridique.** Il est en effet impossible d'ignorer le contexte politique qui traverse depuis quelques années le mouvement de ce que l'on peut dénommer « l'eupéanisation de la justice ». (Voir bibliographie en annexe)

Plusieurs entretiens ont également été réalisés pour vérifier la pertinence de l'étude théorique et mettre en évidence les principales évolutions concrètes relatives à l'analyse des compétences des institutions communautaires en matière pénale, aux conséquences des mutations de la coopération policière européenne, ou encore aux modalités concrètes de la coopération judiciaire et aux projets relatifs à « la construction d'un espace judiciaire européen ». (Liste des entretiens en annexe).

**Enfin, la présentation des perspectives de notre étude** s'inscrit dans l'histoire de l'édification des Communautés européennes et de l'Union européenne et dans la consécration d'un territoire européen, comme lieu de régulation d'une politique de sécurité. En effet, la reconnaissance d'une « Europe sans frontières intérieures », fondée sur la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux a modifié l'approche de la politique de sécurité de la part des Etats membres et cet objectif a été érigé en défi de la nouvelle Europe. L'enjeu de la sécurité, étroitement associé à l'Europe des libertés, est à l'origine non seulement d'un nouveau discours sur l'impératif de sécurité, perçu comme une conséquence directe de la configuration du nouvel espace européen et de l'identification des dangers que comportent la suppression des frontières, mais aussi d'un renforcement de la pratique de coopération entre les Etats membres de la Communauté. Le processus de coopération a des conséquences multiples sur les conceptions et sur les pratiques des administrations nationales, aussi bien dans les domaines de la police que de la justice. La coopération emporte un ensemble de mesures d'accompagnement ou mesures compensatoires indispensables à la réalisation du nouvel espace de liberté<sup>17</sup>.

L'adoption du Traité de Maastricht signé le 7 février 1992, tout en préservant la logique de coopération intergouvernementale, a introduit les questions de police et de justice dans le champ communautaire et l'Europe judiciaire et policière est érigée en complément indispensable de l'Europe des libertés<sup>18</sup>. Avec l'affirmation progressive d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, le Traité d'Amsterdam poursuit le mouvement engagé et modernise les instruments de coopération, tout en préservant le respect de la souveraineté des Etats, en se référant à la logique décisionnelle intergouvernementale. Lors des débats de la

---

<sup>17</sup> Le premier accord de Schengen est signé le 14 juin 1985 entre les pays du Benelux, l'Allemagne et la France et il est complété par l'Acte additionnel du 19 juin 1990. Ces accords sont entrés en vigueur le 26 mars 1995 et ils lient actuellement tous les pays membres de l'Union européenne, à l'exception du Royaume-Uni et de l'Irlande.

<sup>18</sup> Titre VI du Traité de Maastricht intitulé « La coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures », dénommé « troisième pilier ».

Conférence intergouvernementale et dans les dispositions du Traité d'Amsterdam, les Etats affirment comme priorité essentielle : « la prévention de la criminalité et la lutte contre ce phénomène, afin d'offrir aux citoyens un niveau élevé de protection par le développement d'une action commune visant à renforcer la coopération ».

Or, la Justice, en tant que pouvoir indépendant, est identifiée à la construction des Etats Nations ; rendue au nom du peuple, elle est étroitement liée à la souveraineté étatique et au territoire national. Cette dimension essentielle de la fonction judiciaire est désormais confrontée à la construction communautaire et, à travers elle, c'est la nature même de la légitimité du pouvoir judiciaire qui se trouve fortement perturbée. Quelles que soient les critiques qui peuvent être formulées à l'égard de la pertinence de la logique de sécurité liée à la construction communautaire, cet objectif s'impose et justifie un ensemble d'évolutions, qui malgré leur caractère pragmatique, induisent des conséquences multiples, dont il est parfois délicat de déterminer les contours, mais qui sont tout à fait réelles. **En raison de la nature du pouvoir judiciaire, les débats sont marqués par la confrontation entre logique nationale et perspective européenne et supranationale** et cette opposition se retrouve dans la plupart des entretiens réalisés.

Au niveau politique, la Communauté européenne est devenue un lieu de référence décisionnelle et d'identité politique, certes imparfait, mais qui modifie, au moins empiriquement, les repères du modèle étatique, et en particulier ceux de l'exercice du pouvoir judiciaire. Un nouveau mode de légitimation supra national s'impose et avec lui, c'est le rôle des Etats qui, confronté à cette réalité, se trouve modifié. Ce mouvement ouvre peu à peu la voie à l'affirmation d'un pouvoir d'incrimination européen qui transforme à son tour la nature des références de la justice. **Au-delà de l'évolution des sources et des modes de légitimation du pouvoir judiciaire, le ministère de la Justice voit ses missions redéfinies, notamment pour s'adapter 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.** Cette évolution a été clairement mise en évidence par un des responsables du ministère de la Justice qui précise que : *sur le plan de l'Union européenne, l'Etat doit redéfinir son rôle pour s'adapter à la réalité, comme sur le plan interne, il existe des enjeux*

*déstabilisants et destructurants pour l'Etat (terrorisme, trafic...) face auxquels les Etats européens doivent s'organiser pour survivre* (Chef de Bureau, ministère de la Justice)<sup>19</sup>.

Ce mouvement trouve sa traduction concrète dans le renforcement des pratiques de coopération policière et judiciaire et dans leur adaptation aux nouveaux enjeux de la politique européenne de sécurité. Cette réalité a des incidences directes sur le fonctionnement de la justice, y compris sur l'exercice du droit de poursuite. Les pratiques de coopération qui se mettent en place, ainsi que les perspectives ouvertes par les propositions relatives à Eurojust transforment non seulement les modèles d'organisation qui structurent les relations au sein de la justice, mais imposent également des modifications dans la nature de leurs missions, aux différents niveaux de l'appareil judiciaire (entretiens SAEI, Conseil et Commission). Les tout derniers projets qui font suite aux événements du 11 septembre 2001, tels que le mandat d'arrêt européen et plus généralement les propositions du Sommet de Tampere, ainsi que les méthodes d'évaluation mises en œuvre ouvrent des perspectives tout à fait originales.

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'europanisation 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).

---

<sup>19</sup> Cité dans le chapitre 1 relatif à « La territorialisation de l'action judiciaire ».

## A/ LA DIMENSION POLITIQUE DE L'EUROPEANISATION DE LA JUSTICE OU LA DETERMINATION DE LA POLITIQUE PENALE COMME LIEU DES MUTATIONS DU SYSTEME JUDICIAIRE

L'affirmation, certes encore incertaine, **de l'espace européen comme territoire pertinent de définition d'une politique de sécurité, constitue un nouveau mode d'identification pour la justice, source de perturbations, mais aussi d'adaptations.** Si une telle mutation se caractérise par sa fragilité, elle affecte directement les repères nationaux et les sources ainsi que les modes de légitimation de la justice. Complexe, ce processus a des conséquences diverses sur le pouvoir judiciaire (1).

En outre, l'affirmation du territoire européen comme espace de liberté, de sécurité et de justice, complétée par la formulation des enjeux liés aux événements du 11 septembre 2001, favorise **une évolution significative du pouvoir d'incriminer qui annonce un mouvement d'europanisation de la définition d'infraction.** 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 (2).

Ces réformes imposent **une nouvelle dynamique institutionnelle du système judiciaire national** qui doit s'adapter, source d'une recomposition des missions et de l'organisation de l'administration de la justice, en particulier au niveau central (3).

### *1. L'évolution des sources et des modes de légitimation de la justice*

L'espace européen, en imposant de nouvelles références à la politique de sécurité, bouleverse les modes de légitimation traditionnelle de l'exercice de la justice, en mettant en cause la relation étroite 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 de la territorialité européenne

La justice est confrontée à l'affirmation de l'espace européen comme territoire pertinent de la politique de sécurité. Alors que « L'Etat s'est historiquement construit autour de la police et de la justice »<sup>20</sup>, la formulation des enjeux de sécurité dans le cadre de la Communauté modifient le rôle traditionnel des Etats. Les transformations qui accompagnent la mise en place de l'Union européenne, et quelles que soient les critiques qui peuvent être formulées à l'égard du mode explicatif des exigences sécuritaires<sup>21</sup>, justifient un discours et des solutions en faveur d'une politique de sécurité mieux adaptée à l'environnement communautaire. Au-delà de la rhétorique, les pratiques de coopération judiciaire se développent, tandis que le Traité de Maastricht<sup>22</sup> inclut dans « le troisième pilier » la coopération judiciaire en matière pénale et amorce un mouvement d'institutionnalisation de la coopération policière. Le Traité d'Amsterdam réforme largement le titre VI, en affirmant à la fois un objectif commun qui est « d'offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice... », et en inscrivant des modalités d'action nouvelles en vue d'élaborer « une action en commun entre les Etats membres dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale »<sup>23</sup>.

Les éléments constitutifs d'une future société européenne sont partiellement énoncés sur la base de la reconnaissance de droits et de libertés, avec en particulier, la mise en œuvre de la libre circulation des personnes, la consécration d'une citoyenneté communautaire et l'énonciation de discours sur les enjeux de la sécurité au sein de l'espace européen. L'adoption au Sommet de Nice d'une Charte des droits fondamentaux complète ce dispositif<sup>24</sup>. De plus, l'association entre liberté et sécurité légitime un ensemble de discours sur l'adaptation de la justice aux nouveaux enjeux résultant des transformations de la Communauté européenne. L'affirmation de ce projet est, en outre, relayé par le décalage qui

---

20 Commissariat général du Plan, *Rapport du groupe Coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures présidé par Patrick Hubert*, La documentation Française, 1999, p. 26.

21 Costa-Lascoux, « De Schengen à Maastricht : libertés et contrôles dans l'Europe des citoyens », *Mélanges offerts à G. Levasseur. Droit pénal-droit européen*, Litec, 1992, p.129

22 Le traité de Maastricht, signé le 7 février 1992, innove en introduisant au sein du système communautaire fondé sur l'unité du dispositif institutionnel, une différenciation en fonction des domaines d'intervention. Il dissocie les domaines d'action communautaire d'une part, et d'autre part les domaines de l'action intergouvernementale : la politique étrangère et de sécurité commune (Titre V) et la coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures (Titre VI).

23 Le traité d'Amsterdam a été signé le 2 octobre 1997 et le titre VI s'intitule désormais « Dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale ». Voir notamment, « Le traité d'Amsterdam », *Revue trimestrielle de droit européen*, 1997, n°4.

24 La Charte des droits fondamentaux a été adoptée au Sommet de Nice le 7 décembre 2000. Voir les analyses de G. Braibant, « l'adoption de la Charte des droits fondamentaux », in P. Rancé et O. de Baynast, *L'Europe judiciaire*, Dalloz, 2001, p. 57.

existe entre la coopération judiciaire et les expériences conduites dans le domaine de l'action policière.

Le mouvement d'institutionnalisation de la coopération judiciaire dans le Traité de Maastricht, au-delà de la faiblesse des résultats, ouvre la voie à des propositions dans une logique strictement intergouvernementale<sup>25</sup>. Le Traité d'Amsterdam substitue aux questions d'intérêt commun un objectif commun en énonçant, au nom de la protection des citoyens, « la réalisation d'un espace de liberté, de sécurité et de justice »<sup>26</sup>. Au-delà du caractère général d'un tel objectif pour les Etats membres, cette formulation constitue un mode d'appréhension de la sécurité qui légitime l'intervention de l'Union européenne selon des modalités qui, tout en consacrant la logique intergouvernementale, reconnaissent un rôle accru aux instances communautaires<sup>27</sup>. Elle justifie les liens entre liberté et sécurité et de ce fait, introduit pour le futur une relation entre les modalités de l'action répressive et la protection des droits fondamentaux. Elle 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. Enfin, elle légitime 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.

Ce mode de légitimation est essentiel pour le dépassement du principe de la territorialité de la loi pénale et pour une conception de la justice supra nationale. C'est une telle perspective qui est défendue par la Commission en juillet 1998<sup>28</sup>. De plus, le traité d'Amsterdam innove en transférant la coopération judiciaire civile dans le premier pilier et cette communautarisation a des incidences importantes sur la dimension territoriale de la justice.

---

<sup>25</sup> André Fanton et Xavier de Roux, *L'Europe de la liberté et de la sécurité*, Délégation pour l'Union européenne, Assemblée Nationale, Rapport d'information, n°3226, 1996 ; A. Mattera, *La conférence intergouvernementale sur l'Union européenne : répondre aux défis du XXIème siècle*, C. Juglar, 1996 ; J. Monar et R. Morgan, *The third pillar of the European Union, cooperation in the fields of justice et home affairs*, Bruxelles, 1994 ; Jacqueline Montain-Domenach, *La sécurité intérieure en Europe*, Montchrestien, 1998.

<sup>26</sup> Le nouveau Titre VI du traité sur l'Union européenne est intitulé : « Dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale » et l'article 29, al.1 (ex article K.1 précise que « sans préjudice des compétences de la Communauté européenne, l'objectif de l'Union est d'offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice, en élaborant une action en commun entre les Etats membres dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale... »).

<sup>27</sup> Voir deuxième partie.

<sup>28</sup> Communication de la Commission du 14 juillet 1998 : « Vers un espace de liberté, de sécurité et de justice », citée par Gustaaf Borchardt, « Vers un espace judiciaire européen : aspects institutionnels », Ministère de la Justice, *L'espace judiciaire européen*, Actes du Colloque d'Avignon, La documentation française, 1999, p.126.

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'europeanisation judiciaire.

- Territorialisation européenne et modes de légitimation étatique ?

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. La nature de la dynamique mise en œuvre influence directement les modes de légitimation à divers niveaux qu'il est essentiel de répertorier, avant de présenter les influences sur le monde judiciaire.

**Le processus est à la fois complexe et confus.** Il se caractérise tout d'abord par la nature des compromis entre les Etats et conduit à la distinction entre logique communautaire et logique intergouvernementale. Ainsi, si le territoire européen impose l'émergence d'une nouvelle politique de sécurité, celle-ci est conditionnée par le respect des pouvoirs dits « régaliens » de la police et de la justice et des souverainetés étatiques. A cet égard, les représentants du SGCI soulignent que : *la méthode de coopération permet d'affirmer la primauté des Etats dans la définition de leurs politiques pénales respectives. Incidemment, elle incite à distinguer au sein de l'Union, des blocs de pays en fonction de leur volonté de faire progresser la coopération en matière pénale : certains sont toujours favorables à l'action de l'Union européenne en ce domaine comme la Belgique, parce qu'elle est toujours en faveur de la Communauté, l'Italie, à cause de la lutte contre la mafia, l'Espagne pour faciliter son combat contre le terrorisme ; d'autres sont toujours réticents comme le Royaume-Uni ; pour les autres, cela dépend des thèmes abordés : par exemple l'Autriche et le Luxembourg sont contre une action trop poussée contre le blanchiment des capitaux, la France est contre la possibilité d'extrader ses*

*nationaux, au nom des principes de son droit interne. On assiste donc à un décalage profond entre le mode de légitimation de la politique de sécurité qui renvoie à la territorialité européenne et celui des institutions nationales qui demeurent attachées au pouvoir étatique.* Cette distorsion est d'autant plus profonde que la légitimité en terme spatial ne trouve pas de relais en termes politiques. Les conditions de la construction de la Communauté européenne témoignent de la faiblesse politique et institutionnelle qui rend d'autant plus fragile la légitimité de l'intervention communautaire dans la politique de sécurité. La nature même de ce mouvement à des répercussions sur le rôle de l'Etat.

**Une dynamique qui s'impose aux Etats.** L'analyse de la territorialisation a permis, en référence aux propos de P. Duran, de mettre en évidence la problématique de la redéfinition de la conception publique du territoire. Avec l'eupéanisation du territoire, on assiste à cette même confrontation entre territoire national et légitimité de l'espace politique d'une part et dynamique nouvelle de l'action d'autre part. D'un côté la puissance publique incarnée par l'Etat Nation qui sur le plan symbolique conserve une place encore prépondérante comme garant de la sécurité et de l'autre l'action publique marquée par l'exigence d'efficacité et étroitement liée à une démarche réactive que les derniers événements ont encore accentuée. Cette dualité est très présente dans les discours des responsables du SGCI. Il est intéressant de noter qu'à ce niveau, **à l'opposition entre logique nationale et supranationale, se superpose une nouvelle dialectique entre efficacité et construction d'un espace judiciaire européen** : *nous nous contentons de fournir des instruments concrets de coopération qui sont utilisés d'autorités compétentes à autorités compétences, en fonction du droit interne de chaque Etat. La primauté accordée à l'efficacité de la lutte contre la criminalité relègue au second plan la constitution d'un espace judiciaire européen ; surtout, le choix de l'efficacité, outre qu'il constitue l'un des objectifs de l'espace judiciaire européen, laisse place à la recherche de compromis.* L'Etat par la voie de ses gouvernants développe un discours nouveau qui doit traduire deux priorités difficilement conciliables : l'adaptation de la politique de sécurité aux nouveaux enjeux de l'espace européen et la capacité à répondre efficacement à la lutte contre la criminalité au niveau de ce nouveau territoire d'une part, et d'autre part l'affirmation des intérêts nationaux dans la négociation dominée par la logique du compromis. Au cœur de cette mutation, la légitimité politique traditionnelle est traversée par l'incertitude que le Parlement, à travers les multiples rapports du Sénat et de l'Assemblée Nationale, tente de réduire en formalisant les défis avenir.

**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 pour justifier la définition de priorités nouvelles dans le domaine de la sécurité, complétées par des modalités concrètes. 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, se substitue une différenciation entre une politique de sécurité et une politique pénale qui trouve sa légitimité au niveau de l'espace communautaire et des politiques qui sont fondées sur les enjeux nationaux.** Il n'y a pas forcément de contradiction entre l'affirmation de la souveraineté et les progrès de la construction européenne comme le relèvent certains interlocuteurs du ministère de la Justice pour qui : *plus les Etats seront forts, plus l'espace judiciaire se construira et il ne peut pas exister si les Etats sont faibles* et qui ajoutent *que les priorités nationales doivent être prises en considération dans la définition des politiques européennes.*

#### - Territorialisation européenne et système judiciaire

La justice est 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 n'est pas véritablement abordée. En l'absence de toute formalisation politique claire, les responsables du ministère de la Justice interviennent

dans le processus de négociation et on assiste également à des prises de position des magistrats eux-mêmes, ainsi qu'en témoigne l'appel de Genève<sup>29</sup>.

S'il est encore impossible de définir la nature des relations entre politique et justice dans le cadre de la configuration européenne, il est plus facile de saisir les mutations qui caractérisent la dimension idéologique du système judiciaire. Pour le ministère de la Justice (son cabinet), la nécessité d'intégrer la dimension communautaire est devenue une priorité qui doit se traduire par une spécialisation et de ce point de vue le Service des Affaires Européennes et Internationales (SAEI) a un rôle essentiel. Cependant, la spécialisation ne constitue qu'une réponse partielle de l'adaptation du ministère de la Justice et se pose la question des relations avec les autres Directions et en particulier la Direction des Affaires Criminelles et de Grâce et avec le Cabinet, c'est à dire avec les lieux de détermination des orientations. C'est un aspect largement perçu par les membres du ministère de la Justice rencontrés qui soulignent que *l'influence de l'Europe se fait ressentir en termes d'organisation interne, d'activités normatives ; si les négociations supranationales relèvent de la compétence du SAEI, nous sommes présents, car nous apportons au SAEI une expertise technique et cela se traduit par quelques difficultés : d'abord parce que les relations avec le SAEI ne sont pas toujours très bien organisées et l'éclatement géographique conduit à un système de relations qui est en grande partie informel, ensuite parce que nous sommes parfois en désaccord et c'est au SGCI de trancher..., enfin parce que le SAEI n'est pas toujours en mesure de jouer son rôle..., il est débordé et nous avons finalement peu de contacts avec les Etats étrangers, peu d'informations sur leurs options...* (Chef de Bureau à la DACG)

**La dimension européenne suppose une réorganisation qui permette à l'administration centrale du ministère de la Justice d'être directement impliquée et non pas seulement une spécialisation interne en matière européenne.** A cette logique organisationnelle, il faut ajouter les liens avec le gouvernement et les services du Premier ministre et notamment avec le SGCI qui arrêtera les positions de la négociation.

En raison de l'importance du SGCI, il est essentiel au niveau du ministère de la Justice de maîtriser en amont les principaux enjeux de la négociation et de pouvoir évaluer les pratiques. Cette mission suppose une véritable expertise qui sous-tend l'affirmation de compétences et la clarification du processus de décision avec le pouvoir politique, ainsi que la connaissance des

---

<sup>29</sup> « L'appel de Genève », in D. Robert, *La justice ou le chaos*, Stock, 1996, p. 331.

autres systèmes judiciaires. Cette dimension organisationnelle devra être précisée ultérieurement au regard des politiques spécialisées et du pouvoir d'incriminer (3<sup>ème</sup> point)

En outre, le mouvement d'eupéanisation influence directement les discours des magistrats. Désormais, les transformations qui s'opèrent au sein de la justice sont à l'origine de confrontations qui opposent les partisans de l'eupéanisation à ceux qui défendent les réalités nationales et les principes liés à la souveraineté étatique. Quelles que soient les divergences, les mutations sont fortement présentes au sein de la justice, qu'il s'agisse des modes de légitimation, des modalités de définition des actions face à l'impératif de réalité ou encore du contenu des solutions. Cet enjeu traverse la magistrature et les prises de position des magistrats sont de ce point de vue significatives. « L'appel de Genève » peut s'analyser comme un appel de réforme de la justice et traduit en même temps la délicate question du rapport entre le politique et la justice<sup>30</sup>. Dans cette profession de foi, les juges dénoncent les entraves à la coopération judiciaire en Europe, en particulier dans la lutte contre le blanchiment de l'argent. En proclamant que la coopération judiciaire reste à la traîne de la construction européenne, les rédacteurs de l'Appel invitent les hommes politiques et les gouvernements à développer la coopération judiciaire en levant les entraves qui existent<sup>31</sup>. Ils font un bilan alarmant de la situation et proposent des solutions. Cet appel met en évidence les conditions de lutte contre la criminalité, en insistant sur le fait qu' « il est urgent d'abolir les protectionnismes dépassés en matière policière et judiciaire et qu'il devient nécessaire d'instaurer un véritable espace judiciaire européen au sein duquel les magistrats pourront sans entraves autres que celles de l'Etat du droit, rechercher et échanger les informations utiles aux enquêtes en cours ». Ce mouvement en faveur d'un espace judiciaire européen est relancé, un an après, à Bruxelles. De telles initiatives ne pourront avoir de conséquences tangibles que si elles sont relayées par les gouvernements et les pratiques de coopération, mais elles révèlent l'importance des enjeux pour le monde judiciaire<sup>32</sup>.

C'est au cœur de cette confrontation entre d'une part les logiques nationales et d'autre part les enjeux supranationaux que se développe une recomposition de l'espace judiciaire. Un tel face à face ne peut qu'emprunter, dans un premier temps, la voie pragmatique de la

---

<sup>30</sup> S. Enguéguélé, « Situer l'Appel de Genève », in *Questions sensibles*, CURAPP, P.U.F., 1998, p. 148

<sup>31</sup> L'Appel a été signé notamment par B. Bertossa, Procureur Général de Genève et par R. Van Ruymbeke qui a été rejoint par quatre cents magistrats français.

<sup>32</sup> « L'appel de Genève », in *La justice ou le chaos*, sous la direction de D. Robert, Stock, 1996.

coopération de l'entraide judiciaire initiée par les autorités nationales et inscrite dans le cadre intergouvernemental

Mais, cette réponse impulsée par le bas, c'est à dire liée aux pratiques de coopération, est concurrencée par un mouvement de nature différente qui vient d'en haut, exprimé par les autorités gouvernementales et qui fait une place de plus en plus large à la participation des instances communautaires et à la définition d'une politique pénale communautaire, comme en témoignent les conclusions du colloque d'Avignon qui font de l'espace judiciaire européen le nouveau grand chantier de la construction européenne<sup>33</sup>. L'eupéanisation de la justice se situe au sein de ce double mouvement qui modifie en profondeur les modes de légitimation traditionnels et les pratiques judiciaires. Un tel processus révèle un décalage profond entre des initiatives résultant de l'adoption de moyens d'action qui constituent le plus souvent une réponse en termes d'efficacité et les exigences de la production normative fondées sur le respect des droits fondamentaux et de l'état de droit.

Ce processus a des incidences sur les références de l'exercice du pouvoir judiciaire et on peut imaginer à plus long terme une évolution des modes de référence de la justice nationale, sur l'administration centrale de la justice du fait de l'intégration toujours plus grande de la place des négociations européennes dans le processus décisionnel, ainsi que sur la nécessité de définir les modalités concrètes des relations nécessairement renouvelées entre niveau européen, niveau national et niveau des juridictions.

Le décalage entre les modalités de l'action et la réalité judiciaire pénale trouve dans les dispositions du traité d'Amsterdam des solutions originales, tant du point de vue de la légitimité politique et institutionnelle, que sur le plan normatif. **La territorialisation européenne du pouvoir de punir** s'affirme à la fois dans le cadre de l'application d'Amsterdam telle qu'elle est reprise dans les propositions du Sommet de Tampere et dans les solutions adoptées en réponse aux événements du 11 septembre 2001.

---

<sup>33</sup> Ministère de la Justice, *L'espace judiciaire européen, Actes du colloque d'Avignon*, La Documentation française, 1999.

## 2. *L'affirmation d'un pouvoir d'incriminer au niveau européen*

Le traité d'Amsterdam annonce, sur la base de la notion « d'espace de liberté, de sécurité et de justice » de nouveaux outils susceptibles d'améliorer les conditions d'émergence d'un futur pouvoir pénal, en retenant les questions de compatibilité des règles applicables et la prévention des conflits de compétence. Il justifie surtout un nouveau processus, tout à fait original au regard des traditions juridiques nationales fondées sur la légalité des peines et sur les principes constitutionnels de chaque Etat. Ainsi, le transfert du droit de punir à un niveau européen conduirait à reformuler les conditions de l'origine et de la nature de ce pouvoir au plan politique. Une telle démarche présuppose d'admettre, malgré l'absence formelle d'une constitution européenne et d'un pouvoir législatif, que l'Union européenne est non seulement un territoire pertinent, mais aussi que les institutions communautaires sont tout aussi légitimes que les autorités nationales pour incarner le droit de punir.

### - Des conditions favorables

Le Traité d'Amsterdam, en consacrant l'intervention des instances communautaires, selon un régime distinct il est vrai du cadre communautaire, renforce cette perspective. La compétence, même limitée, des instances communautaires, bouleverse le processus de décision en matière judiciaire, puisque le Conseil, tout en devant décider à l'unanimité, occupe une place centrale dans le domaine de la coopération judiciaire,.

De plus, la Commission partage le droit d'initiative avec les Etats membres, le Parlement n'exerçant qu'un rôle consultatif, tandis que le contrôle juridictionnel, n'est possible que si il est accepté par les Etats membres et à titre préjudiciel<sup>34</sup>. Il s'agira moins d'évoquer la question des garanties des souverainetés, que d'élaborer un nouveau mode de répartition des compétences entre les instances communautaires et les autorités nationales sur la base du **principe de subsidiarité**. La légitimation d'un tel processus résulte de plusieurs facteurs, tels que l'efficacité de l'action, la réponse à la demande de sécurité ou encore la référence aux règles communes en matière de respect et de garanties des droits de l'homme. Cependant, ni l'effectivité de la sécurité, ni la dimension juridique ne sont suffisantes en termes de

---

<sup>34</sup> Article 34.2 et 35 du traité d'Amsterdam. « Le Conseil peut statuer à l'unanimité à l'initiative de tout Etat membre ou de la Commission ».

légitimation et l'évolution est encore largement tributaire des mutations politiques qui traversent la construction institutionnelle de l'Union européenne.

**Les modalités de l'action sont également redéfinies.** Il est souhaitable de mettre l'accent sur l'originalité des instruments de rationalisation de l'action, tout autant que sur la nature du système de décision. La recherche d'efficacité justifie la mise en place d'outils d'évaluation susceptibles de légitimer l'intervention des instances communautaires. C'est ainsi que le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 invite la Commission à proposer « un tableau de bord approprié » permettant de « suivre constamment les progrès accomplis dans la mise en œuvre des mesures nécessaires et pour respecter les échéances fixées par le traité d'Amsterdam, par le plan d'action de Vienne et par les conclusions de Tampere pour la constitution d'un espace de liberté, de sécurité et de justice ». De tels procédés bouleversent le mode de légitimation de l'action pénale en érigeant le niveau communautaire en réponse adéquate à la criminalisation. A travers **la notion d'évaluation**, se profile un mode d'explication de l'intervention de l'Union européenne vis à vis de l'opinion publique, face à certaines formes de criminalité.

En outre, le traité d'Amsterdam **réforme les modes de décision** définis dans le cadre de Maastricht, en consacrant trois instruments contraignants : la décision-cadre<sup>35</sup>, la décision<sup>36</sup> et la convention<sup>37</sup>, à côté des instruments non contraignants tels que la position commune et la résolution. Ces nouveaux instruments fondent le rôle des instances communautaires dans le processus de l'action pénale et modifient, de manière encore incomplète mais bien réelle, les logiques qui obéissaient presque exclusivement aux souverainetés nationales en matière pénale. C'est cette évolution qui est mise en avant dans les réponses des représentants du SGCI qui soulignent que : *si la règle du compromis, conséquence du principe de l'unanimité qui prévaut dans le troisième pilier est la méthode actuelle de la coopération en matière*

---

<sup>35</sup> La décision-cadre introduite par le traité d'Amsterdam remplace l'action commune prévue par le traité de Maastricht et qui avait soulevé de multiples controverses quant à sa nature juridique.

<sup>36</sup> L'article 34.2 du traité sur l'Union européenne précise que : « le Conseil ... peut :

b) arrêter des décisions-cadres aux fins du rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres. Les décisions-cadres lient les Etats membres quant aux résultats à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Elles ne peuvent entraîner d'effets directs ;  
c) arrêter des décisions à toute autre fin conformes aux objectifs du présent titre, à l'exclusion de tout rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres. Ces décisions sont obligatoires et ne peuvent entraîner d'effets directs ; le Conseil statuant à la majorité qualifiée arrête les mesures nécessaires pour mettre en œuvre ces décisions au niveau de l'Union ».

<sup>37</sup> Article 34 du traité d'Amsterdam précise que le Conseil peut, statuant à l'unanimité à l'initiative de tout Etat membre ou de la Commission : d) établir des conventions dont il recommande l'adoption par les Etats membres selon leurs règles constitutionnelles respectives...

*pénale, cette règle a quelque peu évolué avec l'entrée en vigueur d'Amsterdam et la tendance antérieure qui était de signer des conventions et de ne pas les ratifier car elles allaient plus loin que ne le souhaitaient certains Etats et désormais, on travaille sur des décisions cadres qui sont susceptibles d'être appliquées d'ici un an.*

A cela, il convient d'ajouter **le choix opéré par le traité d'Amsterdam en faveur de la flexibilité**, c'est à dire de la possibilité offerte aux Etats membres de mettre en œuvre de façon différenciée leur politique. D'une part, le traité d'Amsterdam intègre les accords de Schengen, d'autre part il élabore une solution originale en matière de signature des conventions qui deviennent applicables dès lors que la moitié des Etats ont ratifié le texte. Le traité d'Amsterdam généralise le principe de l'application provisoire des conventions et prévoit que « sauf dispositions contraires y figurant, ces conventions, une fois qu'elles ont été adoptées par la moitié au moins des Etats membres, entrent en vigueur dans les Etats membres qui les ont adoptées »<sup>38</sup>. Par souci d'efficacité, le traité d'Amsterdam opte pour la solution d'une coopération différenciée entre les Etats membres et par voie de conséquence, sur le plan judiciaire, en faveur d'une certaine hétérogénéité au sein même de ces derniers.

Ce processus conduit à l'affirmation d'un pouvoir européen d'incriminer.

#### - L'affirmation irrésistible d'un droit pénal européen

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, tels que la lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants...

De plus, **le Traité d'Amsterdam se réfère à la notion de règles minimales relatives aux éléments constitutifs de l'infraction**<sup>39</sup>. L'article 31 e) prévoit *l'adoption progressive de*

---

<sup>38</sup> Article 34. d) al. 2. du traité d'Amsterdam.

<sup>39</sup> L'article 31 du Traité sur l'Union européenne (ex article k.3) précise que : « L'action en commun dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale vise entre autres à e) adopter progressivement des mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue »

*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 à dire à sa dimension transnationale, mais peuvent résulter de la volonté politique des instances communautaires. A cet égard, Gustaaf Borchart souligne que le nouvel article 31 du traité d'Amsterdam « ne subordonne pas une action de rapprochement aux besoins de la coopération judiciaire »<sup>40</sup>. **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>41</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 les domaines suivants :

- Le faux monnayage en vue de la mise en circulation de l'Euro<sup>42</sup> ;
- La participation à une organisation criminelle en vertu de l'action-commune du 21 décembre 1998, adoptée par le Conseil sur la base de l'art. K.3 du traité sur l'Union européenne et définie comme étant : « l'association structurée, de plus de deux personnes, établie dans le temps, et agissant de façon concertée en vue de commettre des infractions punissables d'une peine privative de liberté d'un maximum d'au moins quatre ans ou d'une peine plus grave, que ces infractions constituent une fin en soi ou un moyen pour

---

<sup>40</sup> Gustaaf Borchart, « Vers un espace judiciaire européen : aspects institutionnels », Ministère de la Justice, *L'espace judiciaire européen*, Actes du Colloque d'Avignon, La documentation française, 1999, p. 126.

<sup>41</sup> S. Manacorda, « Le droit pénal et l'Union européenne : esquisse d'un système », *Rev. Sc. Crim.*, janv.-mars 2000, p. 95.

<sup>42</sup> projet de décision-cadre du Conseil visant à renforcer le cadre de la protection contre le faux monnayage en vue de la mise en circulation de l'Euro (*J.O.C.E.* C 322 du 10.11.1999, p. 6).

obtenir des avantages patrimoniaux, et, le cas échéant, influencer indûment le fonctionnement d'autorités publiques » ;

- La pédophilie ;
- Le terrorisme dans le cadre du projet de décision-cadre de la Commission du 19 septembre 2001. Aujourd'hui seuls la France, l'Allemagne, l'Italie, le Portugal et le Royaume-Uni ont une infraction spécifique relative au terrorisme. Les actes terroristes sont bien des infractions de droit commun qui prennent un caractère terroriste du fait de leur motivation. En France, par exemple, c'est l'article 421-1 du Code pénal qui définit les actes terroristes comme étant les actes susceptibles de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation et la terreur. La proposition de décision-cadre oblige les Etats à prévoir dans leur législation l'infraction terroriste ainsi que des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives. La décision-cadre aboutit à déterminer une définition commune de l'infraction terroriste comme étant "l'infraction commise intentionnellement par un individu ou un groupe contre un ou plusieurs pays, leurs institutions ou leur population en vue de les menacer et de porter gravement atteinte aux structures politiques, économiques et sociales de ces pays ou de les détruire".

La proposition de décision-cadre a été transmise au Conseil et fait l'objet pour le moment de négociations au sein du Comité de l'article 36. Un accord politique doit être trouvé pour le Conseil européen de Laeken qui aura lieu les 16 et 17 décembre 2001. Le Conseil JAI du 16 novembre 2001 a pu constater un accord des délégations sur la base d'une proposition de compromis de la Présidence qui tend à réaliser un équilibre entre la nécessité de réprimer efficacement les actes terroristes et celle de garantir les libertés et droits fondamentaux.

**De plus, les Etats membres développent une approche consensuelle en matière de définition plus générale d'un ensemble d'infractions et une telle démarche est susceptible d'aboutir à l'affirmation d'une véritable politique pénale européenne.** Cette reconnaissance résulte actuellement d'un accord des Etats du caractère européen d'infractions en référence aux domaines de compétence reconnues à Europol, dans le cadre de la convention et de l'adoption de l'annexe prévue par les dispositions du texte<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Convention du 26 juillet 1995, ratifiée par tous les Etats membres. Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1998, J.O.C.E.n° C316, 27 novembre 1995. La Convention a été modifiée le 30 janvier 1999, le 31 mars 1999 et le 13 décembre 2000.

Ces domaines de compétences sont :

- la criminalité liée aux matières nucléaires et radioactives, définie comme étant les infractions telles qu'énumérées à l'article 7 paragraphe 1 de la convention sur la protection physique des matières nucléaires, signée à Vienne et à New-York le 3 mars 1980, et concernant les matières nucléaires et/ou radioactives définies respectivement dans l'article 197 du traité Euratom et dans la directive 80/836 Euratom du 15 juillet 1980 ;
- les filières d'immigration clandestine, c'est à dire les actions visant à faciliter délibérément, dans un but lucratif, l'entrée, le séjour ou la mise au travail sur le territoire des Etats membres de l'Union européenne, contrairement aux réglementations et aux conditions applicables dans les Etats membres ;
- la traite des êtres humains, ou le fait de soumettre une personne au pouvoir réel et illégal d'autres personnes en usant de violences ou de menaces ou en abusant d'un rapport d'autorité ou de manœuvres en vue notamment de se livrer à l'exploitation de la prostitution d'autrui, à des formes d'exploitation et de violences sexuelles à l'égard des mineurs ou au commerce lié à l'abandon d'enfant;
- la criminalité liée au trafic de véhicules volés, le vol ou le détournement d'automobiles, camions, semi-remorques, cargaisons des camions ou semi-remorques, autobus, motocyclettes, caravanes, véhicules agricoles, véhicules de chantier, et pièces détachées de véhicules ainsi que le recel de ces objets ;
- les activités illicites de blanchiment d'argent, domaine qui recouvre les infractions telles qu'énumérées à l'article 6 paragraphes 1 à 3 de la convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, signée à Strasbourg le 8 novembre 1990.

En application de l'article 2, une annexe a complété la liste relative à d'autres formes graves de criminalité internationale et dont pourrait traiter Europol, en complément de celles prévues d'ores et déjà à l'article 2 paragraphe 2 et dans le respect des objectifs d'Europol tels qu'énoncés à l'article 2 paragraphe 1 :

- Atteinte à la vie, à l'intégrité physique et à la liberté :
  - homicide volontaire, coups et blessures graves - trafic illicite d'organes et de tissus humains - enlèvement, séquestration et prise d'otage - racisme et xénophobie
- Atteintes au patrimoine, aux biens publics et fraude
  - vols organisés - trafic illicite de biens culturels y compris antiquités et oeuvres d'art - escroqueries et fraudes - racket et extorsion de fonds - contrefaçon et piratage de

produits - falsification de documents administratifs et trafic de faux - faux monnayage, falsification de moyens de paiement - criminalité informatique - corruption

- Commerce illégal et atteinte à l'environnement :

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

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

Les formes de criminalité mentionnées à l'article 2 et celles de l'annexe sont appréciées par les services nationaux compétents selon la législation nationale des Etats auxquels ils appartiennent.

Ce consensus paraît s'affirmer également dans la définition du champ de compétence du futur mandat d'arrêt européen, ainsi que dans la détermination des domaines d'Eurojust. **Une telle évolution témoigne de la mise en œuvre d'un processus de différenciation entre infractions à caractère national et infractions européennes.** Une telle évolution aboutit à la conclusion déjà formulée dans l'analyse de la transformation des modes et sources de légitimation (point 1), c'est à dire au fait que ce n'est pas l'opposition entre logique intergouvernementale et logique communautaire qui est pertinente, mais plutôt la différenciation entre domaines de compétence de l'Union européenne et compétences étatiques qui s'impose.

De plus, si le processus d'eupéanisation du pouvoir d'incriminer n'englobe pas directement les conditions d'exercice du pouvoir de sanctions par les juridictions nationales, il apparaît de plus en plus clairement que ce pouvoir subit à la fois indirectement des transformations et se trouve encadré, du fait de la mise en place de nouveaux instruments contenus notamment dans le Traité d'Amsterdam et dans les propositions du Sommet de Tampere. Ce pouvoir est soumis à son tour à l'impératif d'harmonisation. L'exemple de l'infraction de terrorisme est à cet égard tout à fait significative puisque le projet prévoit qu'en matière de sanctions, les

travaux devraient être poursuivis sur la base de nouvelles propositions qui annoncent que chaque Etat membre prend les mesures nécessaires pour que les infractions terroristes soient passibles de peines privatives de liberté, la peine maximale ne pouvant être inférieure à 15 ans, ou une peine privative de liberté maximale prévue par le droit national et que les autres infractions terroristes soient sanctionnées avec des peines ne pouvant être inférieures à cinq ans.

De telles évolutions ont des conséquences sur le système judiciaire.

### *3. L'impact sur le système judiciaire*

L'impact sur la Chancellerie concerne à la fois le rôle du ministère dans les instances européennes du JAI et ses effets sur l'organisation interne de l'administration centrale, mais aussi les conséquences sur la politique pénale des Parquets et la question du respect des droits de l'homme. Les relations entre Police et Justice sont également posées, mais cette question sera analysée dans la deuxième partie (B).

- Le rôle de la Chancellerie dans le processus de décision européenne et la réforme de l'administration centrale à l'ordre du jour

Les réflexions relatives à légitimité ont permis d'aborder les conséquences sur l'organisation de la Chancellerie en montrant les exigences d'adaptation liées au processus de négociation européenne. Il s'agit ici de présenter plus précisément le modèle d'organisation au niveau communautaire et les effets sur l'organisation de l'administration centrale.

Au niveau des instances de l'Union européenne, la Commission s'est dotée d'une Direction générale pour la Justice et les Affaires intérieures et cette avancée est significative du développement du rôle de la Commission dans les domaines de la Sécurité et de la Justice et à sa participation active aux réunions relatives à ces domaines. A. Vitorino, commissaire européen spécialement chargé des affaires de la justice et des affaires intérieures souligne à ce propos que « la Commission a participé très activement au premier Conseil extraordinaire des Chefs d'Etat et de gouvernement qui s'est tenu à Tampere en octobre 1999, où nous avons œuvré activement pour que l'Union se donne une méthode de travail aussi stricte que

possible »<sup>44</sup>. La Commission affirme donc son rôle et s'organise en conséquence. Cette réalité s'est traduite par le fait qu'elle a reçu à Tampere *le mandat de la part des Chefs d'Etat et gouvernement pour établir le tableau de bord, qui est à la fois une photographie de ce que l'on souhaite construire pour 2004 – c'est à dire un espace de liberté, de sécurité et de justice – et en même temps une description des principaux instruments juridiques que le Conseil devrait approuver et qui a été présenté le 27 mars 2000 et approuvé par le Conseil et le Parlement. Ce tableau de bord est devenu un outil tout à fait intéressant d'évaluation des avancées des travaux et révèlent l'importance des projets en cours.*

L'organisation de la Direction générale JAI a été récemment modifiée afin de créer une nouvelle unité de coordination au sein de la DG et cette dernière veille à la coordination au sein de la DG, mais aussi avec les autres DG de la Commission et avec les Etat membres. (entretien avec un membre de la DG JAI de la Commission).

Au rôle de la Commission, il convient d'ajouter l'importance des travaux du Conseil des ministres de l'Union européenne (Conseil JAI), chargé d'élaborer les instruments juridiques dans les domaines des affaires pénales, dans le cadre politique défini par le Conseil européen. Or, les travaux du Conseil sont préparés au sein de nombreux groupes de travail composés de fonctionnaires nationaux qui se réunissent sur convocation de la présidence en exercice. Or les positions françaises sont arrêtées au sein du SGCI.

Ce processus décisionnel, malgré les incertitudes et en tenant compte du pragmatisme des instances communautaires, impose des réformes au sein de la Chancellerie, dont les objectifs sont à la fois de répondre aux exigences de la négociation dans le cadre de l'Union européenne et de la spécialisation en fonction de l'évolution des différentes formes de criminalité. L'adaptation organisationnelle du ministère est un thème largement abordé par les interlocuteurs ( SAEI et Sous Directeur des Affaires pénales générales et des Grâces) qui évoquent en particulier la réorganisation de la Direction des Affaires criminelles et des Grâces qui s'inscrit dans le programme pluriannuel de modernisation souhaité par le Premier ministre et le rôle du SAEI. *Dans mon service, il y a un choc entre deux cultures, celle du droit interne et la logique européenne pilotée par l'Union européenne et surtout le Conseil de l'Union, avec les différents groupes de travail. Nous participons à ces différents groupes de travail et on constate qu'il y a de multiples logiques à combiner... Ensuite, sur le plan interne, nous*

---

<sup>44</sup> P. Rancé et O. de Baynast, *L'Europe judiciaire, Enjeux et perspectives*, Dalloz, 2001, p. 16

*devons établir un consensus entre la direction des affaires criminelles et des Grâces, qui est une direction législative et non répressive et les impulsions du droit communautaire. Notre rôle est de faire le pont entre les deux et c'est le Service des Affaires Européennes qui donne le feu vert... En outre, nous sommes tributaires du Cabinet du Garde des Sceaux qui pousse ou qui freine. A cette logique de transversalité européenne, le ministère adapte également ses structures aux enjeux et priorités en matière de criminalité. Ainsi, dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, la principale innovation est relative à la création d'un bureau consacré aux questions de lutte contre le terrorisme. Notre interlocuteur souligne à ce sujet que l'objectif était notamment de montrer que la politique dans ce secteur n'était pas faite par quelques juges aux allures très médiatiques ; des juges spécialisées anti-terroristes peuvent bien se rencontrer en Europe, se concerter notamment en mettant en commun des informations importantes dont ils disposent, il n'en demeure pas moins que la définition d'une politique pénale dans ce domaine demeure de la compétence de la Chancellerie. Ce bureau a essentiellement trois fonctions : d'une part, il est chargé des suivis des dossiers d'action publique, d'autre part il est chargé d'apporter une expertise technique soit au SAEI dans le cadre des négociations européennes ou internationales, soit en représentant directement la Chancellerie..., enfin il détient un rôle essentiel en matière de renseignement.*

**Ces quelques réflexions témoignent de la recomposition de la Chancellerie autour des impératifs d'impulsion des politiques pénales dans le cadre de la politique européenne qui s'affirme de plus en plus nettement, mais aussi de compétence technique et d'expertise dans les secteurs qui sont l'objet de négociations au niveau de l'Union européenne.** Ces perspectives doivent favoriser le rôle du ministère de la justice non seulement dans le cadre des instances de négociation européenne, mais aussi au niveau national dans les relations avec les services du Premier ministre ou du ministère de l'Intérieur. L'exemple de la lutte contre le terrorisme est à cet égard significatif : *Ainsi, le renforcement du pouvoir d'expertise et d'information de la Chancellerie doit permettre à l'occasion des réunions du Comité interministériel de lutte anti-terroriste (CILAT) de disposer des mêmes informations que le ministère de l'Intérieur, permettre au ministère de la Justice de ne pas agir seulement dans une logique réactive mais d'anticiper, de préparer ses décisions et ses réponses.* (entretien avec le Sous-Directeur des Affaires pénales générales et des Grâces)<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Cette question des relations avec le ministère de l'Intérieur et plus globalement entre la Justice et la Police fera l'objet de précisions dans le B/

Entre ces exigences de transversalité, d'interministérialité et de spécialisation, le ministère doit créer les outils de cohérence entre ses propres services et notamment entre le SAEI et les Directions générales, des méthodes originales face au SGCI et développer ses informations et son réseau avec les ministères de la justice des autres Etats, ainsi qu'avec les services de la Commission européenne. Il est à l'avenir appelé à mettre en œuvre des outils d'évaluation liés au programme de réalisation des projets inscrits dans le tableau de bord de la Commission, ainsi qu'une évaluation interne.

- La redéfinition des relations entre le centre et la périphérie

L'intervention de l'Union européenne dans le champ de la justice et surtout dans la détermination de certaines infractions inclut une réflexion sur la nature des relations entre la Chancellerie et les Parquets. On rappellera que l'une des innovations de ces dernières années a résidé dans la suppression du pouvoir d'instruction du ministère dans les dossiers individuels. A la suppression du pouvoir d'instruction du ministre, correspond un pouvoir d'animation et de coordination de l'action publique sous forme de circulaires générales et de systèmes d'évaluation. Au-delà des débats politiques sur cette question, il apparaît utile de s'interroger sur le devenir du rôle de la Chancellerie vis à vis des Parquets face au mouvement d'europanisation de certaines catégories d'infraction, en marge des progrès d'Eurojust qui aura aussi des incidences. Dans la mesure où, une partie de la politique pénale correspondra à une priorité européenne, comment les éléments de cette politique seront ils mis en œuvre et évalués ? Il semble que la Chancellerie devra se positionner face à cet enjeu et asseoir son rôle pour assurer toute l'efficacité de la politique européenne, en développant **un pouvoir d'orientation**.

L'exemple du terrorisme est à cet égard pertinent. Lors de la réforme du pouvoir d'instruction, la question avait été posée pour savoir si celle-ci devait s'appliquer au terrorisme ou s'il devait exister une exception dans ce domaine. Finalement, il a été décidé que la suppression des instructions serait également appliquée à ce domaine. Dans le domaine du terrorisme, la centralisation des poursuites est la règle puisque en application de la loi de 1986 qui a défini le cadre de la lutte contre le terrorisme, a été opérée une centralisation au profit de la 14<sup>ème</sup> section du Parquet de Paris. L'idée de la création d'un pôle spécialisé a été une idée empirique issue de la juridiction elle-même. Le législateur a instauré une

centralisation de l'action publique au profit du Parquet de Paris. Cependant, cette centralisation résultant de la nature de l'infraction de doit pas occulter l'importance des mécanismes d'échanges d'information entre les Parquets éventuellement concernés par les actes de terrorisme et le rôle de la Chancellerie dans le processus d'information et d'expertise. L'un de nos interlocuteur a exprimé de façon tout à fait claire cette dynamique en précisant que : *il est rapidement apparu aux Parquets principalement concernés par le terrorisme, à savoir le Parquet de Pau (terrorisme basque), le Parquet de Rennes (terrorisme Breton), le Parquet de Bastia (terrorisme corse) et le Parquet de Paris, qu'ils avaient besoin d'échanger des informations, de se coordonner, tout cela à l'initiative du Parquet de Paris. Cela se traduit par des réunions entre ces parquets, à l'occasion desquelles la Chancellerie est présente et son rôle n'est pas de donner des instructions, mais d'apporter les informations qu'elle détient, de donner les éléments du contexte relatif à l'état de la menace ; on s'aperçoit ici de l'importance du rôle de renseignement du Bureau du terrorisme qui permet à la Chancellerie de maintenir son pouvoir d'expertise dans ces réunions. En fait, désormais, les relations de la Chancellerie aux parquets ne sont plus hiérarchiques, mais circulaires. Le pouvoir de la Chancellerie, dans un dispositif qui fonctionne dans une logique de réseau, provient de sa capacité à détenir et à diffuser des informations, notamment européennes sur l'évolution du terrorisme.*

Cet exemple nous paraît tout à fait pertinent sur les perspectives d'évolution en cours dans le cadre de l'espace européen, et en particulier dans le domaine du terrorisme. Il permet d'insister **sur l'importance de la mise en réseau dans le cadre européen de ceux qui sont chargés de la lutte contre le terrorisme, et dans les instances internationales, puisque l'espace européen est insuffisant dans ce domaine, sur le rôle de la Chancellerie en matière d'information et d'expertise, sur la capacité au niveau national à établir des relations entre les parquets et enfin sur l'instauration d'un véritable pouvoir d'information en liaison avec les outils de la coopération policière.** Centralisation de l'information et coordination de l'action sont donc au cœur des stratégies qui s'imposent désormais à la Chancellerie, en réseau avec les partenaires européens.

Un tel modèle est susceptible de s'appliquer pour l'ensemble des infractions dont l'enjeu est européen, qu'il s'agisse de la lutte contre le blanchiment, de la lutte contre le trafic des stupéfiants ou de la traite des êtres humains...

L'analyse de la dimension institutionnelle de l'eupéanisation permettra de compléter cette analyse.

- La question des droits de l'homme

La question de la protection des droits individuels face aux mutations en cours est tout aussi importante et rejoint celle de la légitimité et de la légalité des délits et des peines, sans pour autant se réduire à cette seule dimension. Il faut ajouter les débats relatifs au rôle de la Cour de Justice des Communautés européennes et les conditions d'exercice des recours individuels. Une telle évolution renvoie plus largement à la question de la place du Parlement européen et des Parlements nationaux en matière d'incrimination. Les mutations en cours obligent à s'interroger sur l'intervention de la Cour européenne de justice et sur celle de la CJCE.

Le processus ainsi mis en œuvre, ne se limite pas à la définition d'un pouvoir d'incriminer à dimension européenne, mais a des conséquences multiples en termes institutionnels et aussi au niveau procédural.

## B/ LES MUTATIONS INSTITUTIONNELLES DE L'EUROPEANISATION DE LA JUSTICE ET LES CONSEQUENCES SUR LE SYSTEME JUDICIAIRE

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

### *1. 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.

## - Le développement des instruments de coopération judiciaire

La coopération judiciaire est une pratique ancienne qui a emprunté la voie de l'entraide judiciaire conventionnelle. Ainsi, dans le cadre du Conseil de l'Europe des conventions en matière d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale ont été mises en œuvre<sup>46</sup>. Au niveau de la Communauté européenne, les Etats optent pour des solutions qui, tout en préservant les logiques de nature nationale, fondent des coopérations sur la base d'une légitimation renouvelée et qui sont à l'origine de pratiques originales.

Dans le cadre des accords de Schengen, certaines dispositions sont susceptibles de favoriser la coopération judiciaire en matière pénale, en étendant le domaine de l'entraide judiciaire et en instituant une entraide directe entre les autorités judiciaires<sup>47</sup>, mais elles ont été peu utilisées dans la pratique par les magistrats.

Quelles que soient les limites de cette coopération et les critiques formulées<sup>48</sup>, l'entraide judiciaire pénale contribue à modifier les relations entre les autorités judiciaires, tout en mettant en évidence les conditions de l'évolution de la justice dans le cadre de l'Union européenne, comme l'atteste l'élaboration de la convention d'entraide judiciaire adoptée le 29 mai 2000 après plusieurs années de discussions<sup>49</sup>. La coopération judiciaire met en évidence à travers ses difficultés des aspects aussi fondamentaux que ceux de l'opportunité des poursuites, de l'inadéquation entre l'action opérationnelle et la nature du pouvoir d'incriminer, des différences entre les systèmes judiciaires ou encore de la protection des libertés au sein de l'action répressive... **L'analyse des obstacles à la coopération judiciaire est ainsi essentielle à la compréhension des logiques qui s'imposent dans le cadre de l'Union européenne pour répondre au défi de la criminalité. Elle renvoie à la délicate question de la pertinence du choix du pragmatisme de l'action conduite indépendamment du niveau politique et juridique.**

Cette stratégie de la dimension opérationnelle caractérise également les dispositions du traité d'Amsterdam relatives à la coopération judiciaire dans le domaine pénal qui insistent sur la

---

<sup>46</sup> Convention européenne d'extradition signée à Paris le 13 décembre 1957 et convention européenne d'entraide judiciaire pénale signée à Strasbourg le 20 avril 1959

<sup>47</sup> Article 53 de l'acte additionnel de Schengen du 19 juin 1990.

<sup>48</sup> *L'espace judiciaire européen*, Actes du colloque d'Avignon, op. cité, p. 109.

<sup>49</sup> J.O.C.E. C. 197 du 12 juillet 2000, p.1.

nécessité d'améliorer l'entraide répressive pénale, de faciliter la coopération en matière de procédure et d'exécution des décisions, ainsi que dans le domaine de l'extradition<sup>50</sup>. Cependant, les solutions contiennent les prémisses d'une justice pénale européenne et en modifient profondément le contexte de la coopération, en liant les modalités de la coopération à la définition commune des règles.

L'article 31 du traité sur l'Union européenne précise entre autres que : « l'action en commun dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale vise entre autres à

- faciliter et accélérer la coopération entre les ministères et les autorités judiciaires ou équivalentes compétents des Etats membres pour ce qui est de la procédure et de l'exécution des décisions ;
- faciliter l'extradition entre Etats membres ».

Les modalités de la coopération relève traditionnellement des mécanismes de l'entraide répressive, qui sont relativement anciens, mais qui dans le cadre communautaire vont connaître des évolutions tout à fait intéressantes. Il convient de ce point de vue de distinguer entre les mécanismes de « l'entraide dite majeure » et ceux de « de l'entraide mineure » et enfin de présenter les mécanismes de prise en compte des décisions répressives étrangères.

- « L'entraide majeure » ou l'extradition

L'extradition est le mécanisme juridique par lequel un Etat, l'Etat requis, sur le territoire duquel se trouve un individu, remet ce dernier à un autre Etat, l'Etat requérant, afin qu'il le juge (extradition à fin de jugement) ou lui fasse exécuter sa peine (extradition à fin d'exécution). Une première condition essentielle à l'extradition est celle de la double incrimination des faits dans l'Etat requis et dans l'Etat requérant. La seconde est relative à la peine : l'extradition est réservée aux infractions relativement graves.

---

<sup>50</sup> L'article 31 du traité sur l'Union européenne précise : « l'action en commun dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale vise entre autres à :

- a) faciliter et accélérer la coopération entre les ministères et les autorités judiciaires ou équivalentes compétents des Etats membres pour ce qui est de la procédure et de l'exécution des décisions ;
- b) faciliter l'extradition entre Etats membres ;
- c) assurer, dans la mesure nécessaire à l'amélioration de cette coopération, la compatibilité des règles applicables dans les Etats membres ;
- d) prévenir les conflits de compétences entre Etats membres
- e) adopter progressivement des mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue.

La Convention d'extradition du 13 décembre 1957 régit entre les 25 Etats membres du Conseil de l'Europe les conditions de fond et la procédure de l'extradition. L'article 2 prévoit l'extradition aux fins de poursuites pour des faits punissables d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté dont le maximum prévu est d'un an au moins dans la législation de l'Etat requis comme dans celle de l'Etat requérant. Ce texte, qui n'est entré en vigueur qu'en 1986, a été complété par une autre convention du Conseil de l'Europe, la Convention pour la répression du terrorisme du 27 janvier 1977 qui consacre la règle de la "dépolitisation" des infractions terroristes afin de rendre l'extradition possible. Cette dernière Convention n'est entrée en vigueur qu'en 1987 suite à la ratification tardive de la France. La Convention d'application des Accords de Schengen vient compléter cet ensemble de textes épars dans des enceintes géographiques différentes en rendant obligatoire l'extradition pour les infractions douanières et fiscales.

Dans le cadre de l'Union Européenne, une première Convention relative à l'extradition simplifiée a été adoptée le 10 mars 1995. Elle vise à simplifier la procédure d'extradition entre les Etats membres de l'Union. Puis une seconde convention a été négociée et adoptée le 27 septembre 1996 et tente d'organiser les rapports entre les textes internationaux ; elle vise surtout à accélérer le processus d'extradition en prévoyant des hypothèses automatiques d'extradition (en matière de terrorisme et de trafic de drogues) et en assouplissant les formalités requises. Cette dernière Convention règle enfin trois problèmes qui ont longtemps divisé les Quinze : celui de l'extradition des nationaux, celui de l'extradition dans le cas d'infractions dont le motif allégué est politique et enfin celui de l'extradition des personnes ayant commis des faits qualifiés de participation à « une entente ou association de malfaiteurs ».

Ces conventions contribuent à rendre plus facile l'extradition entre les Etats européens et manifestent la solidarité de ces pays dans la lutte contre la délinquance internationale. Pourtant ces deux dernières conventions ne sont pas encore entrées en vigueur.

Pour mettre un terme à ces difficultés et suite aux événements du 11 septembre, les projets visent également à créer un mandat d'arrêt européen, afin d'éviter la lourdeur de la procédure d'extradition en matière de terrorisme, complété par une définition commune de l'acte de

terrorisme et par une amélioration de l'échange d'information avec Europol<sup>51</sup>. Le Conseil extraordinaire « Justice et affaires intérieures » du 27 septembre 2001 a confirmé cet objectif de créer un mandat d'arrêt européen<sup>52</sup> et la Commission a fait une proposition de créer un **mandat d'arrêt européen**, supprimant ainsi la procédure d'extradition entre les Etats membres de l'Union Européenne<sup>53</sup>. La décision-cadre a remplacé la convention et l'intérêt du choix de cet instrument juridique réside dans le fait que ce procédé n'a pas besoin d'être ratifié par les Etats pour entrer en vigueur.

Le mandat d'arrêt européen vise au transfert forcé d'une personne d'un Etat membre à l'autre. La procédure doit remplacer celle de l'extradition. Le mécanisme est fondé sur la reconnaissance mutuelle des décisions de justice. Ainsi lorsque l'autorité judiciaire d'un Etat membre demande la remise d'une personne, soit en vertu d'une condamnation définitive, soit parce que cette personne fait l'objet de poursuites pénales, sa décision doit être reconnue et exécutée automatiquement sur tout le territoire de l'Union européenne. **C'est une demande de juge à juge, la phase politique qui caractérisait l'extradition est donc supprimée. D'après la proposition de la Commission, ce nouveau système aurait un champ d'application presque identique à celui de l'extradition puisqu'il aurait vocation à s'appliquer quand la peine encourue est de un an minimum dans l'Etat d'émission ou bien que la peine prononcée est de quatre mois minimum en cas d'extradition à fin de jugement. Le mandat d'arrêt consacre ainsi l'émergence d'un réel espace de justice et même l'émergence d'un territoire européen.**

Par ailleurs, le mandat d'arrêt prend en compte la citoyenneté européenne et l'exception faite au profit des nationaux ne devrait donc plus avoir lieu d'être. Le critère le plus pertinent est le lieu de résidence de la personne. La proposition de décision-cadre prévoit des cas de refus limités puisque le principe de double incrimination est supprimé ainsi que le principe de spécialité. Mais les Etats pourront établir une liste d'infractions sur la base de laquelle ils refuseront d'extrader dans le cas où l'extradition serait contraire aux principes fondamentaux du système juridique de l'Etat. La décision-cadre prévoit la possibilité d'introduire le signalement à fin d'extradition dans le Système d'information Schengen.

---

<sup>51</sup> Conseil européen du 14 septembre 2001 réuni à Bruxelles.

<sup>52</sup> Conseil extraordinaire « Justice et Affaires intérieures », 27 septembre 2001, Bruxelles, *Le Monde* du 29 septembre 2001.

<sup>53</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

Enfin il existe une clause de sauvegarde selon laquelle chaque Etat membre peut par une déclaration au Conseil et à la Commission décider de suspendre l'application de la décision-cadre vis-à-vis d'un Etat membre en cas de violation persistante des droits de l'homme fondamentaux comme le prévoit l'article 6 TUE. La suspension unilatérale est provisoire. Si la procédure de l'article 7 TUE n'est pas mise en œuvre dans les six mois, la suspension cesse de produire ses effets.

La proposition de décision-cadre a été transmise au Conseil et fait l'objet pour le moment de négociations au sein du Comité de l'article 36. Un accord politique doit être trouvé pour le Conseil européen de Laeken de décembre 2001. En fait, les discussions portent essentiellement sur le champ d'application du mandat d'arrêt. Certains Etats, comme l'Italie et l'Espagne, considèrent qu'il ne devrait s'appliquer qu'à certaines formes graves de criminalité limitativement énumérées telles que le terrorisme, le trafic de stupéfiants ou la pédophilie par exemple. Une autre proposition est celle d'appliquer le mandat d'arrêt uniquement à l'égard des infractions dont l'incrimination est déterminée au niveau européen. Cette solution aurait le mérite d'accélérer la définition des infractions au niveau de l'Union européenne.

En ce qui concerne le champ d'application du mandat d'arrêt, les délibérations des ministres lors du Conseil JAI du 16 novembre 2001 ont permis notamment de dégager un très large consensus sur la liste des infractions qui donnent lieu à la remise de personnes recherchées sur la base d'un mandat d'arrêt européen. Ce dispositif s'appliquerait à trente différentes infractions, dont la grande majorité figure à l'annexe de la Convention EUROPOL. Le Conseil continuera à examiner également la suggestion faite par une délégation concernant l'introduction d'un critère de peine (proposition : quatre ans) dans le dispositif afin de permettre, pour les infractions de la liste non encore harmonisées, la remise sans contrôle de la double incrimination.

Pour ce qui est du processus de recours juridictionnel, le Conseil a pu constater un large consensus sur les délais d'exécution qui devraient s'appliquer en matière de remise , à savoir :

- lorsque la personne recherchée consent à sa remise, la décision définitive sur l'exécution du mandat d'arrêt européen devrait être prise dans les 10 jours suivant ledit consentement ;

- dans les autres cas, la décision définitive sur l'exécution du mandat d'arrêt européen devrait être prise dans un délai *de soixante jours à compter de l'arrestation de la personne recherchée* ;

Ces progrès sur deux aspects importants devraient permettre au Conseil européen de décembre 2001 d'aboutir à un accord politique sur l'ensemble du contenu de la décision-cadre conformément au mandat qui lui avait été confié par le Conseil européen extraordinaire du 21 septembre 2001, réitéré à Gand le 19 octobre 2001.

- L'entraide mineure" ou l'échange d'actes et de documents nécessaires à la conduite d'une procédure pénale.

Cette entraide mineure vise :

- les commissions rogatoires ;
- la remise d'actes de procédure et de décisions judiciaires ;
- la comparution des témoins, des experts et des personnes poursuivies ;
- la communication d'extraits de casier judiciaire ou encore les dénonciations aux fins de poursuites.

Les commissions rogatoires internationales aux fins de perquisitions et de saisies restent néanmoins l'instrument principal de cette entraide mineure. La commission rogatoire internationale en matière pénale est un mandat donné par l'autorité judiciaire d'un Etat à une autorité judiciaire étrangère afin qu'elle procède, en ses lieux et place, à un ou plusieurs actes d'instruction spécifiés dans le mandat. Son régime est traditionnellement déterminé par des conventions bilatérales mais également par des conventions multilatérales comme c'est le cas en Europe.

La Convention d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 et son protocole additionnel de 1978 fixent les conditions d'application des commissions rogatoires entre les Etats du Conseil de l'Europe. Dans son article 5, la Convention de 1959 autorise les Etats à restreindre le champ d'application de la commission rogatoire en la soumettant à une ou plusieurs conditions telles que la réciprocité d'incrimination, l'exigence qu'il s'agisse d'une infraction extradable... Ces textes ont été modifiés par la CAS qui n'autorise plus que deux conditions : la compatibilité de l'exécution de la commission rogatoire avec la législation de

l'Etat requis et l'exigence que l'infraction soit punissable soit d'un emprisonnement ou d'une mesure de sûreté d'un maximum d'au moins six mois, soit d'une peine équivalente. En plus des dispositions relatives à la commission rogatoire internationale, la Convention d'entraide judiciaire de 1959 met en place des procédés accélérés de transmission des actes de procédure et la Convention de Schengen prévoit même que la transmission se fait par la voie directe entre autorités judiciaires sans passer par les Chancelleries ou les Ministères des affaires étrangères.

Le projet de protocole à la convention de 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale traduit cette volonté d'adopter des mesures efficaces en matière de criminalité financière et de blanchiment d'argent en renforçant les pouvoirs d'information et les obligations faites aux Etats membres<sup>54</sup>. Le projet de Convention permet d'établir l'audition par vidéoconférence<sup>55</sup>. Ce moyen est pratique et économique car il évite à la personne citée à comparaître de se déplacer sur le sol de l'état requis. En harmonisant les règles relatives à l'audition, le projet interdit au droit national de faire obstacle à l'utilisation de cet instrument<sup>56</sup>. La Convention d'entraide en matière pénale de 2000, dans son article 13 prévoit aussi la constitution d'équipes communes d'enquête entre les Etats. Cette convention a été signée, mais n'est pas encore entrée en vigueur. La Commission a dès lors proposé une décision-cadre qui reprendrait l'article 13 de la convention, mais limitée à certaines infractions : la traite des êtres humains, le trafic de drogues et le terrorisme. Pour que ces équipes communes puissent être mise sur pied rapidement il faudra contourner le système conventionnel qui est trop long et par conséquent l'instrument de la décision-cadre permettrait de court-circuiter la ratification par les Parlements nationaux.

Une fois que le jugement a été prononcé il faut également que la décision puisse être appliquée sur un autre territoire, ceci est assuré par les accords relatifs à la prise en compte des décisions répressives étrangères.

---

<sup>54</sup> Projet de protocole à la convention de 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne, adopté par le Conseil de l'Union européenne le 29 juin 2001.

<sup>55</sup> art. 10 et suivants du projet de Convention.

<sup>56</sup> sauf si « le recours à cette méthode est contraire aux principes fondamentaux de son droit » (art. 10.2 et 11.3 du projet).

- La prise en compte des décisions répressives étrangères

La prise en compte des décisions étrangères s'effectue de deux manières, d'une part en permettant l'exécution de la peine dans un autre Etat et, d'autre part en évitant les doubles condamnations pour les mêmes faits.

- L'exécution des condamnations pénales étrangères

La Convention du 28 mai 1970 sur la valeur internationale des jugements répressifs, complétée par la Convention du 21 mars 1983 sur le transfèrement des personnes condamnées<sup>57</sup>, prévoit que lorsqu'un Etat a condamné à une peine privative de liberté ou une mesure de sûreté un étranger qui s'est soustrait à l'exécution de cette sanction en s'enfuyant dans son pays d'origine, l'Etat de condamnation peut demander à l'Etat de refuge de reprendre l'exécution de la peine ou de la mesure de sûreté. Cette prise en compte de la condamnation a été également intégrée dans la Convention de Schengen en supprimant néanmoins la condition de consentement du condamné posée dans la Convention de 1983.

Une Convention sur l'exécution des condamnations pénales étrangères a été signée dans le cadre des Communautés Européennes le 13 novembre 1991 à Bruxelles. Elle permet à un Etat qui a condamné un individu à une peine privative de liberté de demander à un autre Etat d'en assurer l'exécution. Ce principe est assorti de certaines conditions telles que l'exigence de double incrimination des faits à l'origine de la condamnation, le caractère définitif et exécutoire de la décision d'accusation et enfin le fait que la personne privée de liberté soit se trouve sur le territoire de l'Etat d'exécution parce qu'elle est ressortissante de cet Etat ou parce qu'elle y subit une peine, soit se trouve dans l'hypothèse où son extradition serait refusée ou impossible.

- L'application du principe *Non bis in idem* selon lequel il ne peut y avoir deux poursuites pour la même infraction.

A cet effet, une Convention a été signée à Bruxelles le 25 mai 1987 par les Etats membres, afin que ce principe devienne un principe communautaire. Elle prévoit, en effet, dans son

---

<sup>57</sup>Kessedjian (C.), "La circulation des jugements pénaux dans l'Europe communautaire", dans Levasseur (G.), Mélanges, Paris: Litec, 1992, pp. 139-146

article premier « qu'une personne qui a été définitivement jugée dans un Etat membre ne peut, pour les mêmes faits, être poursuivie dans un autre Etat membre à condition que, en cas de condamnation, la sanction ait été subie ou soit actuellement en cours d'exécution ou ne puisse plus être exécutée selon les lois de l'Etat de condamnation ». Malheureusement ce texte n'est pas encore entré en vigueur faute de ratifications suffisantes. Les dispositions concernant le principe *Non bis in idem* ont été d'ailleurs reprises par la Convention de Schengen de 1990 dans ses articles 54 à 58.

La multiplication des instruments de coopération a été complétée par une institutionnalisation qui, bien que plus tardive que la coopération policière, commence à voir le jour.

#### - L'institutionnalisation de la coopération

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 relève de l'autonomie des Etats et le Traité sur l'Union européenne ne prévoit aucune disposition particulière. Cependant, l'institution des magistrats de liaison et la mise en place du Réseau judiciaire européen amorce ce mouvement.

#### - Les magistrats de liaison

Cette pratique est relativement récente, au regard de la coopération policière. La mise en place des magistrats de liaison a pour objectif de développer des contacts personnels et directs entre les autorités judiciaires au sein des Etat de l'Union, mais pas seulement. La France a inscrit ce dispositif dès 1993 avec l'Italie, puis l'expérience a été développée avec les Pays-Bas, l'Allemagne, l'Espagne, la République Tchèque et la Grande-Bretagne et d'autres pays européens ont procédé à de tels échanges sur la base de l'action commune du 22 avril 1996.

Le bilan semble positif, en particulier en matière de commissions rogatoires et cette expérience a justifié la création du Réseau judiciaire européen.

**Le Conseil de Birmingham a adopté une action commune portant création d'un réseau judiciaire européen le 29 juin 1998<sup>58</sup>**, structure qui met en relation les magistrats des Etats membres de la Communauté en vue de faciliter la coopération pénale et notamment la coopération transfrontalière. Ce réseau se voit assigner trois fonctions principales : faciliter l'établissement de contacts entre les juges nationaux pour développer l'échange d'informations entre les autorités judiciaires nationales, tenir des réunions périodiques et constituer ainsi une plate-forme de discussion et enfin fournir en permanence des informations nécessaires aux enquêtes. Composé des autorités nationales responsables de la coopération judiciaire internationale et d'autorités judiciaires, ce dispositif doit faciliter les demandes d'entraide judiciaire et la coordination des demandes d'enquête, ainsi que l'échange d'informations<sup>59</sup>. Avec l'instauration des magistrats de liaison, le réseau judiciaire répond au besoin du renforcer la coopération, objectif clairement réaffirmé par la Sommet de Tampere<sup>60</sup> et il ouvre la voie à la pratique des enquêtes communes prévues par le Traité d'Amsterdam.

Ainsi, le Réseau permet aux juges nationaux de différents pays chargés d'une affaire d'échanger des informations concernant l'enquête. Le magistrat s'adresse à son point de contact qui lui donne les coordonnées de l'autorité compétente du pays pour obtenir l'information. **Le Réseau n'a pas pour mission de transmettre officiellement les demandes d'entraide. Il a pour fonction d'aider les autorités judiciaires dans leurs démarches pour obtenir la coopération des autorités judiciaires étrangères. Il facilite aussi une accélération de l'enquête pénale. Le juge trouve rapidement un interlocuteur dans le cadre de ses investigations. Le contact entre des différentes autorités responsables de l'action publique permet 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*.**

---

<sup>58</sup> Action commune du 29 juin 1998, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, J.O.C.E. L 191 du 7 juillet 1998, p. 4.

<sup>59</sup> Pierre Berthelet, *Police et justice dans l'Union européenne*, Parlement européen, avril 2000.

<sup>60</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 ».

Il est clair que de telles évolutions introduisent des changements dans l'organisation du système judiciaire

- Les conséquences du renforcement de la coopération judiciaire sur le rôle de la Chancellerie

Les mutations en cours imposent de s'interroger à la fois sur les conséquences en termes d'organisation du système judiciaire et sur les relations avec la police qui a su développer une coopération depuis très longtemps.

- Les conséquences en termes d'organisation

L'évolution de la coopération comporte des mutations importantes de la pratique judiciaire comme en témoigne pour la France, **l'adoption de la loi du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale qui donne compétence aux procureurs généraux pour transmettre les demandes d'entraide ainsi que les pièces d'exécution des commissions rogatoires entre les Etats parties à la convention de Schengen**<sup>61</sup>.

L'actualité tend, au nom de l'efficacité, au renforcement des moyens d'enquête au niveau national, comme le démontrent les dernières propositions du gouvernement français pour lutter contre le terrorisme.

Mais, c'est sans doute au niveau de la pratique de coopération que les évolutions devraient être les plus sensibles. Or, pour l'instant, la dimension mise en évidence à travers les entretiens réside dans le décalage profond entre les analyses développées au sein de la Chancellerie et les potentialités contenues dans les projets de l'Union européenne. Ainsi, dans les propos recueillis, l'accent est mis sur les difficultés de la coopération : *quand on voit les difficultés que l'on rencontre en termes de relations bilatérales avec certains pays, à l'occasion notamment de commissions rogatoires, le projet d'un ministère public semble bien éloigné ; par exemple, on se heurte systématiquement au refus de la Grande Bretagne qui nous répond de façon systématique : prouvez-nous que votre justice est indépendante et dans*

---

<sup>61</sup> Nouveaux articles 695 et 696 du *code de procédure pénale* introduits par l'article 30 de la loi n° 99-515 du 23 juin 1999.

*ce cas nous accéderons à votre demande. Il n'y a pas de volonté des Etats de s'engager réellement dans cette démarche et cela est assez normal. Pour justifier la situation, les références restent profondément marquées par la logique étatique : la compétence pénale est une compétence étatique, elle relève de la souveraineté des Etats et n'est pas à cet égard, comme le traduit le troisième pilier, communautarisable. Nous devons d'ailleurs nous montrer vigilant à l'égard de l'Union européenne et notre interlocuteur cite l'exemple de l'Office de Lutte Anti-Fraude (OLAF) qui tente parfois d'intégrer dans le premier pilier pour s'en octroyer la compétence, des décisions qui relèvent du troisième pilier... Nous sommes les gardiens de la tradition et de la souveraineté (Chef de Bureau de la politique criminelle et de la législation pénale en matière économique, financière, fiscale et sociale)*

Or, à un niveau plus pragmatique, les magistrats de liaison et la mise en place du Réseau judiciaire européen ont des incidences sur la nature des missions de la Chancellerie, en particulier au regard des échanges d'information directs entre magistrats. En effet, qu'il s'agisse des magistrats de liaison ou des magistrats du Réseau, ils sont saisis de dossiers qui peuvent être directement traités par les juges entre eux. Le réseau ainsi susceptible de se mettre en place deviendra systématique et permettra d'établir une connexion des autorités judiciaires compétentes à l'intérieur de l'espace européen. **Un tel processus suppose la définition de « points d'entrée nationaux grâce à un magistrat au ministère, et des points d'entrée régionaux qui peuvent être des magistrats dans les Parquets généraux et les Cours d'Appel. Cela peut même aller encore plus loin, avec un magistrat de contact dans tel ou tel tribunal de grande instance en France. Tous ces magistrats, à tous ces échelons seront saisis par toutes les autorités du réseau de tous les pays membres »<sup>62</sup>.**

Il est évident que la mise en place d'un tel réseau qui facilite des relations directes entre les magistrats et qui permettra à des autorités de saisir directement leurs partenaires supposent une réorganisation interne au niveau national et une maîtrise de l'échange des informations. Il appartient à la Chancellerie de déterminer les conséquences d'une telle évolution et notamment de définir à la fois les interlocuteurs et les modalités des échanges d'informations. D'un point de vue empirique, les entretiens ont permis de mettre en évidence cette perspective, en mettant l'accent notamment sur le fait que *les échanges judiciaires passent*

---

<sup>62</sup> Point de vue de M. Debacq, Magistrat conseiller technique au Cabinet du Garde des Sceaux pour les Affaires européennes, in P. Rancé et O. de Baynast, op. cité, p. 115.

*essentiellement par les magistrats de liaison et que la prise en compte par ces magistrats des questions terroristes est inégale en raison de la spécialité des compétences.*

Le réseau pourrait permettre de surmonter les obstacles à l'occasion des commissions rogatoires et faciliter la transmission directe des informations. A ce niveau, **la Chancellerie devra affirmer sa mission en intervenant directement dans la mise en réseau, en assurant une fonction de coordination, de mise à disposition de l'information et aussi d'évaluation du dispositif et enfin de garantir le respect du droit.**

Le décalage entre la conception souverainiste et les perspectives européennes peut trouver une explication dans la rapidité des démarches européennes et dans le fait qu'elles sont une réponse aux événements. Aussi, l'avenir pourrait confirmer ou au contraire infirmer l'évolution en cours.

Au-delà des conséquences de l'institutionnalisation de la coopération judiciaire européenne, la question qui se pose est aussi celle des relations avec la police.

- La coopération judiciaire est confrontée à la coopération policière

La coopération policière s'est développée de manière plus rapide au sein de l'Union européenne. Il est indispensable que la coopération judiciaire prenne en compte les avancées en matière de police. L'un des aspects importants lié à la coopération policière réside dans le développement du pouvoir d'information de la police qu'il s'agisse du Système d'information Schengen (SIS) ou d'Europol. La maîtrise de l'information est ainsi devenue un enjeu essentiel des relations entre police et justice et cet aspect est énoncé explicitement dans les entretiens que nous avons conduits.

Cet enjeu est ainsi mis en évidence dans le domaine de la lutte contre les stupéfiants à propos de l'Office central de lutte contre les stupéfiants (entretien avec le directeur de l'Office), dans le cadre de la Section centrale de Coopération Opérationnelle de Police (SCCOPOL), ainsi que dans le cadre de la lutte anti-terroriste. Maîtrise de l'information et redéfinition des relations entre Justice et police judiciaire dans le cadre européen, tels sont les enjeux qui s'impose désormais à l'action judiciaire. Cette question devrait trouver des réponses nouvelles avec la création d'Eurojust.

Les modalités de coopération, tout en participant aux mutations des pratiques des acteurs judiciaires, renvoient à des interrogations essentielles relatives non seulement à la logique de la souveraineté des Etats membres, mais aussi à la définition de l'équilibre entre la liberté et la sécurité. **De tels enjeux sont désormais au cœur de logiques institutionnelles et politiques différentes qui mettent en cause la distinction traditionnelle entre la coopération intergouvernementale et la logique communautaire, mais aussi le caractère national du droit pénal et des garanties procédurales, ainsi que l'affirmation d'une légitimation politique nouvelle qui ne saurait se réduire à la logique de l'efficacité et à une réponse à une exigence de l'opinion publique.** Ainsi, à la logique pragmatique de la coopération, correspond une dynamique politique nouvelle qui dépasse la dichotomie entre la logique intergouvernementale et la logique communautaire et fait naître une réponse originale de nature supranationale qui tend à l'affirmation encore embryonnaire d'un droit pénal européen, partiellement consacré par le traité d'Amsterdam. Ce mouvement est encore renforcé par la mise en place d'Eurojust.

## *2. Le mouvement d'eupéanisation des poursuites*

L'idée de l'eupéanisation des poursuites 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 relatives au « mandat d'arrêt européen » est 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. 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 supra-

national et le niveau dit « intergouvernemental » et une telle approche pourrait permettre de mieux resituer le rôle du ministère de la Justice.

#### - La nature du mouvement d'européanisation des poursuites

Cette question relève tout d'abord du discours politique qu'il n'est pas inutile de rappeler pour mieux en cerner les enjeux et mieux saisir les prises de position de certains magistrats. Ce domaine est tout à fait pertinent, puisqu'il pose directement la question de la compétence des instances communautaires en matière pénale, pouvoirs encore largement marqués par l'identification nationale et la dissociation peu adaptée entre la logique communautaire et la logique intergouvernementale. C'est lors du débat sur la création d'un espace pénal et judiciaire européen organisé par le Parlement européen en avril 1997 que M. Delmas Marty présente un programme dans le domaine de la lutte contre la fraude au budget communautaire et qui pourrait servir de base aux futures propositions et constituer « une réponse radicalement nouvelle à l'absurdité dénoncée par tous, mais toujours tolérée, qui consiste à ouvrir largement les frontières aux délinquants pour les refermer aux organes chargés de la répression, au risque de transformer nos pays en véritables paradis pénaux ». Ce *corpus juris* vise à assurer une répression plus juste, plus simple et plus efficace dans un espace judiciaire unifié. Il s'appuie sur le lien indissociable entre la coopération et l'harmonisation des législations nationales. Il innove en matière de procédure pénale en posant trois principes directeurs : la territorialité européenne, la garantie judiciaire, et le caractère contradictoire du procès<sup>63</sup>. De tels principes conduisent à une réforme institutionnelle de grande ampleur avec la création d'un ministère public européen indépendant chargé de diriger l'enquête et la poursuite, d'exercer l'action publique lors du jugement et de veiller à l'exécution des condamnations, le jugement restant de la compétence des juridictions nationales. Si cette solution peut apparaître comme relevant d'un projet encore irréaliste, elle a le mérite de créer une dynamique et d'imposer, notamment au sein du Parlement européen, une réflexion sur le devenir de l'espace judiciaire européen. (Dans de nombreux entretiens, les différents interlocuteurs ont mis l'accent sur le caractère utopique du projet)

---

<sup>63</sup> *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Economica, 1997 (sous la direction de M. Delmas Marty ; V. de Angelis, « Vers un espace judiciaire européen ? Un *corpus juris* portant dispositions légales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne : origines et perspectives », *D.* 1998, chr., p. 221 et s. ; M. Delmas Marty, « Vers un Parquet européen », *Justice*, juillet 1997, p. 3 et s.

- La création d'Eurojust

- Les préalables

Les chefs d'Etat et de gouvernement ont décidé à Tampere en octobre 1999 de créer Eurojust qui sera composé de procureurs, magistrats ou d'officiers de police ayant des compétences équivalentes et détachés par chaque Etat membre conformément à son système juridique. D'après les conclusions de Tampere, Eurojust aura pour mission de contribuer à une bonne coordination entre les autorités nationales chargées des poursuites et d'apporter son concours dans les enquêtes relatives à la criminalité organisée, notamment sur la base de l'analyse effectuée par Europol. Eurojust est envisagée dans un premier temps comme un réseau mais pourrait devenir à plus long terme un embryon de parquet européen, constituant ainsi le contrepoids judiciaire à Europol.

En attendant la création de cette unité à la fin de l'année 2001, les Etats ont institué une Unité provisoire de coopération judiciaire, lors du conseil « Justice et Affaires intérieures » du 28 septembre 2000<sup>64</sup>, dénommée Pro-Eurojust. La France a désigné Olivier de Baynast, qui était jusque là Directeur des affaires internationales et juridiques du ministère de la Justice. Si Eurojust ne saurait être assimilé à un ministère public européen, il modifie ou du moins atténue, à travers les mécanismes de coopération, le principe de territorialité des poursuites, ainsi que les compétences nationales<sup>65</sup>. Cette réflexion rejoint les propositions contenues dans le *corpus juris* relatives à la lutte contre la fraude au budget communautaire, domaine dans lequel les institutions communautaires se dotent d'instruments nécessaires pour assurer la protection de la Communauté

- Le projet

Malgré les incertitudes qui entourent la création d'Eurojust, la future institution **est en effet au centre des débats sur la création d'un procureur européen**. L'enjeu d'Eurojust est bien de dépasser la seule coopération au niveau de la poursuite pour aller vers la reconnaissance

---

<sup>64</sup> décision du Conseil adoptée le 14 décembre 2000. *JOCE* n° L 324 du 21/12/2000, p. 2

<sup>65</sup> J.O.C.E. C 243 du 24 août 2000, p. 15. Parmi les propositions retenus par le Conseil extraordinaire JAI réuni le 27 septembre 2001, les ministres ont adopté les dispositions relatives à l'institution de l'Unité de coopération judiciaire dénommée Eurojust et en particulier retenu la possibilité pour Eurojust de demander aux Etats d'entreprendre des enquêtes.

d'un droit de poursuite au niveau de l'Union européenne : *malgré les avancées actuelles, la mise en place d'un parquet européen n'est pas à l'ordre du jour, compte tenu des objectifs définis par le Conseil européen de Tampere d'octobre 1999 ; le problème central concerne le déclenchement des poursuites par Eurojust et les moyens permettant de contraindre les Etats de déférer aux injonctions de l'institution.* (Entretien avec un responsable du Conseil de l'Union).

L'analyse du projet de décision du Conseil de l'Union<sup>66</sup> instituant Eurojust révèle que la future institution est conçue comme devant avoir une double mission : orienter les poursuites en déterminant une politique pénale européenne d'une part et contrôler l'action d'Europol, d'autre part. Eurojust doit devenir le contrepoids judiciaire à Europol. L'élargissement des compétences d'Europol et la perspective de la participation d'Europol aux équipes opérationnelles conjointes imposent, en effet, l'existence d'un contrepoids judiciaire aux activités d'Europol.

Le champ de compétence d'Eurojust concerne les infractions pour lesquelles Europol est compétent et en plus la criminalité informatique, la fraude, le blanchiment et la criminalité contre l'environnement. La proposition de décision prévoit une double formation au sein d'Eurojust et effectue une distinction entre les pouvoirs d'Eurojust agissant par l'intermédiaire de son collègue et ceux par l'intermédiaire des membres nationaux concernés.

Eurojust se réunit en collège comprenant tous les membres nationaux quand l'infraction considérée a un impact communautaire. Dans ce cas, Eurojust peut demander aux autorités compétentes des Etats membres **d'entreprendre** une enquête, de mettre en place une équipe commune d'enquête ou de fournir toute information nécessaire. Les Etats doivent suivre les instructions d'Eurojust. S'ils décident de ne pas les faire ils doivent communiquer à Eurojust les raisons et les motifs de ce refus.

Par contre, Eurojust se réunit en formation restreinte, entre les membres nationaux concernés, si l'infraction n'a pas réellement d'impact communautaire. Dans ce cas, Eurojust peut demander aux autorités compétentes des Etats **d'envisager d'entreprendre** une enquête, de mettre en place une équipe commune d'enquête ou de fournir toute information nécessaire.

- Les difficultés de définition des relations entre Eurojust et Europol

Notre interlocuteur au Conseil de l'Union insiste sur le fait que : *sur les relations d'Eurojust et d'Europol, il existe une léthargie inexplicable du ministère de l'Intérieur...* et ajoute qu'*il faut bien avouer que les relations entre ces deux institutions ne doivent pas être conçues en termes de concurrence, mais pour l'heure en termes de complémentarité... et concernant la question embarrassante du qui contrôle qui ?, la formule retenue en vue de ne pas retarder la décision Eurojust, consiste à renvoyer explicitement la question à une décision à venir.*

La décision prévoit que les membres nationaux ont accès au SIS. Mais des discussions ont encore lieu sur les articles relatifs à l'échange d'information et la protection des données. Les relations entre Eurojust et Europol ne vont pas être déterminées. C'est dans un second temps qu'un accord devra avoir lieu sur cet épineux problème. Il sera vraisemblablement intégré dans le Protocole additionnel à la Convention Europol qui va être négocié dans les mois qui viennent. Les rapports entre Europol et Eurojust sont d'ailleurs le lieu de confrontations importantes car ils cristallisent les différences entre les systèmes européens.

---

<sup>66</sup> Les versions successives du projet sont disponibles sur le site internet du Conseil de l'Union.

## Conclusion

Il existe aujourd'hui une très grande pression politique au niveau des chefs d'Etats et de gouvernement pour que les projets européens aboutissent. Les enjeux de sécurité énoncés au niveau de la Communauté européenne bouleversent les relations entre les autorités judiciaires. **La méthode de coopération, essentiellement empirique et respectueuse des logiques nationales, est submergée par une dynamique plus volontariste qui s'impose et qui annonce des mutations profondes relatives à la détermination d'une relation originale entre pouvoir politique, territoire et justice.** La création d'un espace judiciaire européen suppose une intervention volontariste des gouvernements et la prise en compte des conséquences territoriales de l'espace communautaire sur la définition de la loi pénale et sur le pouvoir d'incrimination. Toutefois, un tel processus contient de nouveaux modes de légitimation, non seulement au regard des références nationales, mais aussi des enceintes internationales, telles que les Nations Unies. La réflexion sur le devenir du pouvoir judiciaire est au centre de la réflexion sur les conditions de l'élaboration de l'équilibre entre la protection des libertés et les exigences de sécurité, c'est à dire au cœur même des fondements du pouvoir politique. L'évolution inclut un modèle fédéral ?

Au-delà de l'eupéanisation des poursuites, l'une des conséquences principales du mouvement d'eupéanisation réside dans le processus de différenciation relative entre poursuite et jugement.

Pour terminer cette analyse, il faut s'interroger sur la distinction entre le niveau supranational et le niveau intergouvernemental introduit par les révisions successives des traités communautaires, afin de mettre en évidence le caractère parfois contestable de cette distinction dans le champ judiciaire et les conséquences néfastes qui en découlent.

Les difficultés de l'analyse doivent être reliées aux aspects institutionnels et à l'incapacité de la Communauté européenne de se réformer sur le plan institutionnel. Pourtant, seule une réflexion en termes fédéralistes serait susceptible de résoudre et de déterminer les évolutions importantes mises en œuvre de manière pragmatiques.

**Une telle évolution induit des transformations d'ordre institutionnel au niveau des justices nationales et en particulier des hiérarchies internes, de la création au sein des Parquets d'un lieu qui concentre les demandes et impose une réflexion sur le rôle de la justice face à la montée en puissance du pouvoir d'information de la police.** Elle pose plus généralement la question de la légitimité du pouvoir d'incrimination et des fondements de la législation pénale au cœur de la problématique de la sanction, confrontée à la diversité des droits nationaux. C'est dans le dépassement de la coopération, par la reconnaissance d'une légitimité des instances communautaires pour définir non seulement des incriminations communes, mais aussi pour valider des règles de procédure identiques, garantes du respect des droits individuels et de l'indépendance du pouvoir judiciaire que l'objectif d'Amsterdam deviendra réalité.

## BIBLIOGRAPHIE

### *Ouvrages*

ACKERMAN W., *Innovation et gestion de l'institution judiciaire*, Paris : LGDJ, 1993.

ARNAUD A.J., *Entre modernisation et mondialisation, cinq leçons d'histoire de la philosophie du droit et de l'Etat*, Paris : LGDJ, 1998, 185 p.

BAGOLINI L., *Justice et société*, Paris : Ed Bière, 1995, 259 p.

BARAV A. et alii, *Justice et Europe*, Paris : Dalloz, 2 volumes (116 p.) (219 p.).

BIGO D., *Polices en réseaux, l'expérience européenne*, Paris : PFNSP, 1996, 358 p.

BIGO D., *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*, Bruxelles : Ed Complexes, 1992, 153 p.

BODY-GENDROT S., *Ville et violence : l'irruption de nouveaux acteurs*, Paris : PUF, 1993, 256 p.

BOISMENU G. et GLEIZAL J.J., *Les mécanismes de régulation sociale, la Justice, l'Administration, la Police*, Lyon: PU Lyon, 1988, 256 p.

BONNEFOI S., *Europe et sécurité intérieure : Trevi, Union européenne, Schengen*, Paris : Delmas, 1995, 180 p.

CADIET L. et alii, *Justice et ville*, Paris : Dalloz, 1995, 192 p.

CARIO R. (direction), *La médiation pénale : entre répression et réparation*, Paris : L'harmattan, 1997, 235 p.

CARIO R., *Pour une approche globale et intégrée du phénomène criminel*, Paris : L'Harmattan, 1997, 256 p.

CARIO R. et OTTENHOF. R., *Délinquance et toxicomanie*, Toulouse : Erès, 1991, 107 p.

CETTINA (N.), *Les enjeux organisationnels de la lutte contre le terrorisme*, Mémoire de D.E.A. de sciences administratives, sous la direction de Chevallier (J.), Université de Paris II, 1995, 216 p.

HAZEL F., COMMAILLE J., *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris : LGDJ, 1991, 426 p.

COMMAILLE J. et LASCOUMES P., *La production gouvernementale du droit*, Paris : Mission de recherche Droit et justice, 1995, 128 p.

*Coopération internationale en matière pénale, Recueil de textes*, Strasbourg : Ed du Conseil de l'Europe, 1997, 287 p.

CURAPP, *Droit et politique*, Paris : PUF, 1993.

CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, Paris : PUF, 1989.

DECOURIERE A., *Les drogues dans l'Union européenne*, Bruxelles : Bruylant, 1996.

DELMAS-MARTY M.(direction), *Corpus juridique portant diverses dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union Européenne*, Paris : Economica, 1997, 179 p.

DELMAS-MARTY M.(direction), *Vers un droit pénal communautaire ? : le Titre VI du Traité sur l'Union Européenne et la matière pénale*, Paris : Dalloz, 1995, 91 p.

DELMAS-MARTY M.(direction), *Procédures pénales d'Europe*, Paris : PUF, 1995, 638 p.

DELMAS-MARTY M.(direction), *Quelle politique pénale pour l'Europe ?*, Paris : Economica, 1993, 372 p.

DONZELOT J. et ESTEBE P., *L'Etat animateur : essai sur la politique de la ville*, Paris : Ed l'Esprit, 1994, 229 p.

DURAND-BARTHEZ P., *Histoire des structures de la justice 1789-1945*, Paris : PUF, 1973, 91 p.

ENGUELEGUELE S., *Les politiques pénales 1958-1995*, Paris : L'Harmattan, 1998, 377 p.

EMSELLEM D., *Pratique et organisation de l'institution judiciaire*, Paris : La Documentation française, 1982, 287 p.

FAGET J., *La médiation pénale : essai de politique pénale*, Ramonville St Agne : Eres, 1997.

FAGET J., *Le rhizome pénal : milieu ouvert et décentralisation de la police criminelle*, Bordeaux : Institut de sciences criminelles, 1989, 307 p.

FOYER J. (direction), *La justice pénale en France*, Académie des Sciences morales et politiques, Fondation Songer Polignac, 1995.

GARAPON A., *Bien juger : essai sur le rituel judiciaire*, Paris : O. Jacob, 1997, 355 p.

GARAPON A. et SALAS D., *La République pénalisée*, Paris : Hachette, 1997, 141 p.

GLEIZAL J.J. et FROMENT J. C., *Les politiques locales de sécurité*, Voiron : Ed La lettre du cadre territorial, 2001, 104 p.

GUIGOU E. et alii, *Le service public de la justice*, Paris : O. Jacob, 1998, 195 p.

INSTITUT de SCIENCES PENALES et de CRIMINOLOGIE, *Criminalité organisée et ordre dans la société*, PU Aix-Marseille, 1997, 284 p.

*Justice, Police judiciaire et Europe*, Lyon : A. Lacassagne, 1991, 87 p.

KALUSZYNSKI M., *Production de la loi et genèse des politiques pénales, la Société générale des prisons 1877-1900*, Grenoble : CERAT, 1996, 227 p.

KERCHOVE de (G.) et WEYEMBERGH (A.) sous la direction de, *Vers un espace judiciaire pénal européen*, Bruxelles, Presses de l'Université Libre de Bruxelles, 2000

*La création de la loi et ses acteurs, l'exemple du droit pénal*, Onati 3, 1991.

*La mise en état des affaires pénales. Rapport de la commission Justice pénale et droits de l'homme*, Paris : La Documentation française, 1991, 339 p.

LASCOUMES P. et PONCELA P., *Réformer le code pénal : où est l'architecte ?*, Paris : PUF, 1998, 306 p.

LASCOUMES P. et PONCELA P., *Réforme ou reconstruction de l'ordre public ? : la réforme du code pénal de 1992*, Paris : Mission de recherche Droit et justice, 1998, 303 p.

LASCOUMES P., LENOEL P., PONCELA P., *Au nom de l'ordre : une histoire politique du code pénal*, Paris : Hachette, 1989, 404 p.

LE JEUNE (P.), *La coopération policière européenne contre le terrorisme*, Bruxelles: Bruylant, 1993, 281 p.

LEMESLE L. et PANSIER F., *Le procureur de la République*, Paris : PUF (QSJ), 1998, 127 p.

MAYAUD Y., *Le terrorisme*, Paris : Dalloz, 1997, 145 p.

*Mélanges offerts à G. Levasseur, Droit pénal, Droit européen*, Paris : Ed Litec, 1992, 488 p.

MONTAIN-DOMENACH J., *La sécurité intérieure en Europe*, Montchrestien, Coll. Clés, 1998

NIANG P. K., *L'expérience française des polices municipales. Réflexions sur la recherche d'un statut juridique particulier*, Thèse Poitiers, 1997, 241 p.

ORTOLLAND A., *La justice : ses moyens financiers, ses actions*, Paris : La Documentation française, 1985, 160 p.

PONCELA P., *Droit de la peine*, Paris : PUF, 1995, 445 p.

Rapport de la Commission de réflexion sur la justice présidée par P. TRUCHE, Paris : La Documentation française, 1997, 2 volumes (92 p.) (414 p.).

Rapport du Commissariat Général du Plan, groupe Coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures présidé par HUBERT (P.), Paris, La Documentation française, 1999, 120 p.

ROBERT P., *La justice et son public : représentations sociales du système pénal*, Paris : Masson, 1978, 293 p.

ROYER J. P., *Le systèmes judiciaires, cadres institutionnels et statut de la magistrature : Europe occidentale..., Japon, Canada*, Lille : Université du droit et de la santé, 1993, 106 p.

SAMET C., *Justice, transparence et démocratie*, La Ferté St Aubin : Val de F., 1997, 239 p.

SOULEZ-LARIVIERE D., *Grand soir pour la justice*, Paris : Le seuil, 1997, 175 p.

TULKENS F. et BOSLY H. D., *La justice pénale et l'Europe*, Bruxelles : Bruylant, 1996, 540 p.

VERCHER A., *Terrorism in Europe : an international comparative legal analysis*, Oxford : Clarendon Press, 1992, 454 p.

VERIN J., *Pour une nouvelle politique pénale (chroniques 1965-1985)*, Paris : LGDJ, 1994, 438 p.

VOURCH C. et MARCUS M. (direction), *Polices d'Europe et sécurité urbaine (Sécurité et démocratie)*, Paris : Forum européen pour la sécurité urbaine, 1996, 142 p.

WYVEKENS A., *Jeunesse en difficulté et justice de proximité*, Paris : Mission de recherche Droit et justice, 1998, 94 p.

WYVEKENS A., *L'insertion locale de la justice pénale. Aux origines de la justice de proximité*, Paris : L'Harmattan, 1997, 363 p.

### *Articles*

#### ***Les revues :***

**Droit et société**, France.

**Justice**, France.

**Revue de droit pénal et de criminologie**, Belgique.

**Revue de Science criminelle et de droit pénal**, France.

**Revue international de droit pénal**, France.

ACCOMANDO G., "Vers un nouveau ministère public", *Justices*, n° 7, 1997, p. 87-104.

AGUILA Y., "La politique pénale est-elle une politique publique comme une autre ?", *La Revue administrative*, n° 277, 1994, p. 7-10.

De ANGELIS F. et SICURELLA R., "Vers un espace judiciaire européen ? Un corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne", *Revue du Marché unique européen*, n° 1, 1997, ?

ARNAUD A.J., "De la régulation par le droit à l'heure de la globalisation - Quelques observations critiques", *Droit et société*, n° 35, 1997, p. 11-35.

BELLEY, J. G., "L'Etat et la régulation juridique des sociétés globales : pour une problématique du pluralisme juridique" in : *Sociologie et Sociétés*, n° 1, avril 1986.

BERTHELET (P.) ET CHEVALLIER-GOVERS (C.), "Quelle relation entre Europol et Eurojust?- Rapport d'égalité ou rapport d'autorité?", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 450, 2001, pp. 468-474

BORE J., "La difficile rencontre du droit communautaire et du droit pénal français in : *Mélanges Vitu*, Paris : Cujas, 1989, p. 25.

BOUVIER J.C., "Indépendance du parquet, "l'inacceptable réforme"", *Les Petites Affiches*, n° 57, 1998, p. 3-8.

BRIBOSIA H., "Liberté, sécurité et justice : l'imbroglio d'un nouvel espace", *Revue du marché unique*, n° 1, 1998, p. 27-54.

CAPELLER W. de L., "La transnationalisation du champ pénal : réflexions sur les mutations du crime et du contrôle", *Droit et société*, n° 35, 1997, p. 61-77.

CARTIER M.E., "Le terrorisme dans le nouveau code pénal", *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, n° 2, 1995, p. 222-246.

CHEVALLIER-GOVERS (C.), « De la nécessité de créer une police européenne intégrée », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, n° 1, 1999, pp. 77-86

CORRADO (L.), « L'intégration de Schengen dans l'Union européenne : problèmes et perspectives », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 428, 1999, pp. 342-349

DELMAS-MARTY M., "Vers un parquet européen", *Justice*, juillet 1997, p. 3-9.

DUFOUR O., "La "drôle" d'indépendance du parquet", *Les Petites Affiches*, n° 49, 1998, p. 4-5.

ELSEN (C.), "L'esprit et les ambitions de Tampere- Une ère nouvelle pour la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures?", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 433, 1999, pp. 659-663

FAVRET (J.-M.), « Le traité d'Amsterdam : une révision *a minima* de la « Charte constitutionnelle » de l'Union européenne », *Cahiers de droit européen*, 1997, pp. 555-605

GIALDINO (C. C.), « Schengen et le troisième pilier : le contrôle juridictionnel organisé par le traité d'Amsterdam », *Revue du Marché Unique*, n° 2, 1998, pp. 89-124

GUERIN D., "Les instruments juridiques de la coopération pénale : l'évolution des instruments juridiques", *Les Petites Affiches*, n° 72, 1997, p. 21-26.

HAMMOUCHE A., "La politique de la ville entre médiation et proximité", *Droit et société*, n° 38, 1998, p. 109-129.

HENDERICKX T. SMEETS S. et STREBELLE C., "Le concept de "proximité", base d'une nouvelle politique policière en Belgique", *Revue de droit pénal et de criminologie*, n° 4, 1998, p. 531-549.

JEOL M., "Le Parquet entre la glaive et la balance", *Justices*, n° 3, 1996, p. 69-73.

"Justice et Europe", deux numéros spéciaux "facteurs d'unité" et "facteurs de diversité", *Justices*, n° 6 et 7, 1997.

LABAYLE (H.), « La libre circulation des personnes dans l'Union européenne, de Schengen à Amsterdam », *L'Actualité juridique- Droit administratif*, décembre 1997, pp. 923-935

LABAYLE (H.), « Un espace de liberté, de sécurité et de justice », *Revue trimestrielle de droit européen*, n° 4, 1997, pp. 105-173

LABERGE D., "Futur pénal, fiction pénale. Débat autour des notions de privatisation et de désinvestissement étatique" in : *Déviance et Société*, n° 2, 1988.

LAHAYE-BEKAERT N., "Le rôle des polices communales dans la prévention de la toxicomanie. Approche pragmatique et réflexions sur les modalités d'appréhension du phénomène.", *Revue de droit pénal et de criminologie*, n° 9-10, 1998, p. 857-893.

"L'Etat", *Droit*, n°1, PUF, 1992 ; cf. notamment SALAS D., "Etat et droit pénal. Le droit pénal entre Thémis et Dike", p. 77-90.

LYON-CAEN P., "Le Parquet entre indépendance et politique pénale", *Justice*, novembre 1997, p. 28-29.

MANACORDA S., "Le corpus juris et l'unification tempérée dans la construction de l'espace pénal européen contre la fraude", *Justices*, n° 10, 1998, p. 61-74.

MANACORDA (S.), "Le droit pénal et l'Union européenne: esquisse d'un système", *Revue de Sciences Criminelles et de Droit Pénal Comparé*, n° 1, 2000, pp. 95-121

MARY P., "De la justice de proximité aux maisons de justice", *Revue de droit pénal et de criminologie*, n° 3, 1998, p. 293-303.

"Politiques criminelles et problèmes de drogues : évolution et tendance en Europe", dossier spécial de *Déviance et société*, n° 51, 1998.

QUELOZ N., "Les actions internationales de lutte contre la criminalité organisée", *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, n° 4, 1997, p. 765.

SIEBER U., "A propos du code pénal type européen", *Revue de droit pénal et de criminologie*, n° 1, 1999, p. 3-34.

SOULIER G., "Le traité d'Amsterdam et la coopération policière et judiciaire en matière pénale", *Revue de Science criminelle et de droit pénal comparé*, n° 2, 1998, p. 237-254.

TEZCAN (E.), « La coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures dans le cadre de l'Union européenne et le traité d'Amsterdam », *Cahiers de droit européen*, n° 5-6, 1998, pp. 661-681

VAUBAILLON, "Politiques des poursuites en matière d'usage et de trafic de stupéfiants", *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, n° 1, 1997, p; 35-44.

"Vers un droit pénal communautaire ?", dossier spécial, *Revue de sciences criminelles et de droit pénal comparé*, n° 1, 1995.

WYVEKENS A., "Justice de proximité et proximité de la justice – Les maisons de la justice et du droit", *Droit et société*, n° 33, 1996, p. 363-388.

ZAMBROWSKY J., "La privatisation et le désinvestissement étatique de la justice pénale : une politique pénale ou une fiction ?", *Déviance et société*, n° 2, 1988

### *Rapports officiels*

Comité d'experts indépendants, *Premier rapport sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme à la Commission*, 15 mars 1999 148 p.

Comité d'experts indépendants, *Second rapport sur la réforme de la Commission- Analyse des pratiques en vigueur et propositions visant à porter remède à la mauvaise gestion, aux irrégularités et à la fraude*, Volume I, Septembre 1999, 43 p.

Commissariat Général du Plan, "L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces", *Rapport du groupe de réflexion sur la réforme des institutions européennes présidé par Jean-Louis Quermonne*, Paris, La Documentation française, 1999, 154 p.

Commissariat Général du Plan, *Rapport du groupe Coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures présidé par Patrick Hubert*, Paris, La Documentation française, 1999, 120 p.

Conseil de l'Union européenne, "Prévention et contrôle de la criminalité organisée: une stratégie de l'Union européenne pour le prochain millénaire", *JOCE C 124* du 3/5/2000, p. 1-33.

# Liste des Annexes

**Annexe 1** : Sélection d'entretien avec M. Philippe FRIZON, Commissaire principal. Adjoint au chef de la Division Nationale Antiterroriste, Direction centrale de la Police Judiciaire

**Annexe 2** : Sélection d'entretiens au SGCI : pour une vision nationale interministérielle de l'eupéanisation de la politique pénale.

**Annexe 3** : Sélection d'entretien avec Isabelle TOULEMONDE, responsable du 3<sup>ème</sup> pilier – Justice, au SGCI

**Annexe 4** : Sélection d'entretien avec Jean-Michel THILLIER, Responsable du secteur Lutte contre la drogue au SGCI

**Annexe 5** : Sélection d'entretien avec Gilles de KERCHOVE, Conseil de l'Union européenne

**Annexe 6** : Sélection d'entretien avec Martin WASMEIER, Commission de l'Union européenne

**Annexe 7** : Compte rendu du colloque IHESI du 23, 24 mars 2001

**Annexe 8** : Liste complète des entretiens.

## **Annexe 1**

### **ENTRETIEN AVEC M. PHILIPPE FRIZON**

Commissaire principal. Adjoint au chef de la Division Nationale Antiterroriste (à la Direction centrale de la Police Judiciaire)

Le 23 octobre 2000. Durée : 1h45. Entretien réalisé par Isabelle Di Tacchio et Xavier Larue.

*Après la présentation de notre projet, notre interlocuteur nous livre une première impression :*

La territorialisation et le terrorisme ne fonctionnent pas ensemble. En matière de terrorisme, la loi du 09 septembre 1986 a opéré une centralisation des procédures au profit du Parquet de Paris. Cette loi est opposée à la territorialisation, car elle nous fait travailler dans le cadre de la centralisation des procédures.

Si l'on constate une action présumée terroriste sur le territoire nationale, les officiers de police judiciaire sont tenus de procéder à une double information par voies judiciaire et administrative. Ils en réfèrent au responsable du Parquet territorialement compétent ainsi qu'aux directions centrales dont il relève (Sécurité Publique pour les policiers, police judiciaire pour les services régionaux de la police judiciaire ; direction générale de la gendarmerie nationale pour les gendarmes).

L'information administrative transite vers Paris, plus précisément vers la D.N.A.T. qui prendra contact avec la section antiterroriste (service antiterroriste du Parquet de Paris ou 14e section) dirigée par Mme Stoller.

Si l'infraction est reconnue comme étant terroriste, la juridiction locale éventuellement compétente sera dessaisie obligatoirement de l'affaire au profit de la juridiction parisienne. En général, les parquets locaux ne font pas opposition à ce dessaisissement en raison de leur encadrement hiérarchique : Procureur généraux et Chancellerie à laquelle il est fait appel en cas de blocage.

Une fois le dessaisissement intervenu et la 14e section saisie, le Procureur de la République de Paris adresse une réquisition au chef de la D.N.A.T. ainsi qu'au service de police judiciaire local compétent. Il est très rare, mais le cas s'est rencontré, que l'on travaille en cosaisine avec la gendarmerie. Une fois cette réquisition intervenue, on bascule du droit commun vers les procédures de lutte antiterroriste consignées aux articles 706 et s du Code de Procédure Pénale (CPP).

*La D.N.A.T. agit-elle même en l'absence d'infraction ?*

Non, la D.N.A.T. est un service de police judiciaire. Nous ne pouvons intervenir conformément à l'article 14 du CPP qu'en cas d'infraction constatée. Nous constatons et identifions les infractions. Même le travail préalable de recherche d'infractions, de renseignements a une finalité judiciaire mais travailler sur le renseignement cela ne demande pas de cadre juridique.

Au niveau des renseignements, la D.N.A.T collabore avec d'autres services de police judiciaire, notamment les Renseignements Généraux qui nous fournissent des informations sur les groupes à risques, c'est une source importante, et la Direction de la Surveillance du Territoire qui a une vocation plus internationale.

Outre ces « correspondants police », le chef de la D.N.A.T. participe à des réunions au sein d'instances de police judiciaire tel qu'Interpol qui nous renseignent sur les agissements des personnes résidants en France et des français résidant à l'étranger.

De plus, les officiers de liaison rattachés à l'U.C.L.A.T. (Unité de Coordination de la Lutte AntiTerroriste) constituent une autre voie de communication. C'est un réseau propre à cette politique, à côté d'Interpol. La France dispose d'officiers de liaison en Allemagne, en Belgique, en Espagne, en Italie, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et aux U.S.A. Réciproquement, des officiers de liaison étrangers (Allemands, Anglais, quatre Espagnols, Italiens, Belges et Turcs) sont rattachés à l'U.C.L.A.T à Paris. Outre sa mission de renseignement, l'U.C.L.A.T. permet d'accélérer la mise en œuvre des commissions rogatoires internationales. Néanmoins, l'U.C.L.A.T ne dispose d'aucune compétence judiciaire, c'est une voie de renseignement et non une voie de traitement.

Nous travaillons aussi avec les magistrats de liaison. A ce titre, il faut signaler la récente nomination d'un magistrat espagnol de l'Audience Nationale – spécialisé dans les affaires de terrorisme – qui est une tentative en vue d'aplanir les relations entre la France et l'Espagne à l'égard de l'E.T.A, c'est son rôle d'aplanir les problèmes.

Enfin, il existe des réunions plus ou moins informelles entre policiers antiterroristes, notamment dans le cadre du « Police Working Group ». Ces groupes existent depuis les années soixante-dix et réunissent tous les 3 à 6 mois des représentants de divers pays dépassant le seul cadre des Etats membres de l'Union européenne. La délégation française est composée, pour l'occasion, d'un représentant de l'U.C.L.A.T., son chef en général, du chef de la D.N.A.T. et du chef de la brigade criminelle de la préfecture de police. Des délégations de composition identique participent, en matière de terrorisme, aux réunions qui ont lieu dans le cadre d'Europol, de Schengen et de l'Union européenne. Ces réunions nous permettent de faire un bilan des problèmes rencontrés en matière de terrorisme.

*Ces réunions ont-elles, à votre avis, une influence sur la détermination des politiques pénales ?*

Oui, je le pense. L'influence est en tous cas plus grande qu'à partir de la D.N.A.T seule, nous sommes un service opérationnel. Il arrive que le chef de la D.N.A.T. soit sollicité afin d'effectuer des analyses législatives. Néanmoins, l'analyse est essentiellement effectuée au sein de l'U.C.L.A.T qui comprend parmi ses membres le directeur général de la police nationale, c'est à dire le premier conseiller du Premier ministre en matière de sécurité *ministre*. Indirectement, les analyses ou conseils sollicités auprès du chef de la D.N.A.T. doivent avoir un impact par le canal de l'U.C.L.A.T.

Si au niveau national, les grands axes de la politique pénale en matière de terrorisme transitent de la D.N.A.T à l'U.C.L.A.T. jusqu'aux sphères de décisions, il est rare que la D.N.A.T. participe aux réunions dans le cadre de l'Union européenne.

Il faut noter que la D.N.A.T. est une division et non un office. L'office, par sa nature d'instrument transversal, suppose l'existence d'un consensus entre les différentes administrations, les différents partenaires. Cet accord est sans doute moins problématique à obtenir en matière de stupéfiants qu'en matière de terrorisme (*il cite l'OCRTIS dirigé par*

*François Jaspert que nous avons rencontré en mars*). En matière de terrorisme, il n'y a jamais eu de consensus. Le terrorisme, tout le monde s'y intéresse.

Toutefois si la D.N.A.T. ne possède pas le titre d'office, son rôle est identique. Que signifierait la qualification expresse d'office ? Tout d'abord, il faudrait qu'intervienne un accord avec la Gendarmerie nationale – qui à l'heure actuelle travaille sur les dossiers Corse et Basque. Ensuite, l'office ne pourrait qu'empiéter sur les domaines des services de renseignements, et notamment de la D.S.T. qui dispose à la fois de compétences de renseignements et de compétences judiciaires. L'office supposerait de chapeauter tout cela. Enfin, si l'on pousse le raisonnement à son terme, l'U.C.L.A.T. n'aurait plus de raison d'être.

*La réalisation, à terme, d'un tel office vous paraît-elle possible ?*

Jusqu'à présent, tous les projets ont été abandonnés. Les services et les personnels tiennent à leurs pré-carrés. En fait, tout cela est bien plus fonction des personnalités respectives des chefs de service (de l'U.C.L.A.T., de la D.N.A.T. et de la D.G.P.J.) et de l'endroit où va se situer la coordination.

A ce titre, il convient de noter que l'essentiel – en vue d'une bonne coordination – réside dans la relation qu'entretiennent les services avec les magistrats antiterroristes. C'est le centre névralgique de la coordination. La D.N.A.T. entretient des liens quotidiens avec le Parquet antiterroriste et les magistrats spécialisés dans ce secteur. De ce fait la D.N.A.T. est incontournable, c'est le service qui a le plus de relations avec les magistrats. Néanmoins, la brigade criminelle et la D.S.T. ont également de très bons contacts avec la section antiterroriste. En ce qui concerne le Pays Basque, par exemple, la D.N.A.T est au cœur de la coordination avec les magistrats, par contre au niveau international on a perdu beaucoup de terrain. De même, le rôle de premier plan joué par la D.N.A.T dans le dossier Corse s'explique par son caractère incontournable au plan national. Néanmoins, nous avons lâché du lest sur l'international pour se réimpliquer sur le séparatisme. Sur les 70 personnes du service, 50 travaillent à des missions opérationnels en matière de lutte contre le séparatisme. La D.S.T. a donc repris le dessus sur les dossiers internationaux, dans ce domaine elle est le leader auprès des magistrats.

Pourtant, toutes possibilités de retour de la D.N.A.T. à l'international n'est pas exclu. Cela dépendra des événements. En effet ce sont les événements qui dictent la politique. Alors qu'en 1995 nous avons travaillé sur les réseaux islamistes, à l'heure actuelle, notre activité se concentre sur la menace Corse, le dossier Basque et la réactivation du dossier Breton suite au vol de matières explosives par l'A.R.B. à Plévin le 28 juillet 1999. La D.N.A.T qui appartient à la police judiciaire s'adapte, pour travailler il nous faut des infractions ou des commencements d'infractions.

*Le territoire européen ne vous semble-t-il pas un échelon territorial plus adapté que le territoire national en vue du traitement des affaires de terrorisme ?*

Si l'on prend l'exemple du terrorisme en Corse, les réseaux qui s'y sont constitués entretiennent évidemment des relations avec le continent mais, s'ils ont également des relations avec des pays étrangers, ceux-ci, en l'espèce, ne sont pas membres de l'Union européenne. Ainsi, ils entretiennent des relations avec les USA. En conséquence ce dossier est traité en liaison avec Interpol. Pour parler autrement, au niveau opérationnel, l'affaire Corse ne rejaillit pas sur l'Union européenne.

L'E.T.A. pose des problèmes plus singuliers puisque ce groupe mène des actions terroristes en Espagne à l'aide d'un réseau de commandement situé en France. S'il s'agit bien, en l'espèce, de deux Etats membres de l'Union, le traitement du dossier s'effectue dans un cadre bilatéral et non dans le cadre de l'Union. Ce traitement a permis à la Direction Centrale des Renseignements Généraux de procéder, il y a peu, à l'interpellation d'une quinzaine de hauts responsables de l'E.T.A. On ne peut pas définir a priori un périmètre.

Une autre remarque s'impose quant à la pertinence du territoire européen pour le traitement des affaires de terrorisme. Lors des attentats « islamistes » de 1995, la coopération bilatérale entre la France et l'Espagne a bien fonctionné. La loi française et la loi espagnole s'accrochent bien ; les façons de voir s'accrochent bien. Ce n'est pas le cas avec les pays anglo-saxon. Avec Scotland Yard, la collaboration a été bloquée en raison de divergences de législations, mais surtout en raison de divergence quant aux perspectives, aux façons de voir et d'appréhender le terrorisme.

L'uniformisation au niveau européen, pose problème, en raison des intérêts propres à chaque administration, à chaque poste investi dans la lutte contre le terrorisme. L'uniformisation des législations prendra des années.

De plus, le terrorisme est un sujet hautement politique. Cela conduit à une recherche d'efficacité du système et surtout empêche toute délégation de la matière au niveau politique. La D.N.A.T. est soumise à des pressions particulières. Elle doit fournir des renseignements rapides car le terrorisme touche à la Sécurité de la nation et que toute lacune dans son traitement conduit à une remise en cause du politique.

Enfin, le système français est « le plus efficace au monde en matière de terrorisme » grâce aux dispositions mises en œuvre depuis 1986, notamment sur le plan procédural. Ce système a eu largement l'occasion de faire ses preuves. La garde à vue peut durer quatre jours, l'intervention de l'avocat ne se fait qu'au bout de la soixante douzième heure, c'est vraiment le dispositif le plus efficace.

*Le système américain, aux vues de statistiques américaines, semble plus performant dans le traitement ou tout au moins la prévention du terrorisme. Cela vous semble-t-il lié au morcellement territorial que connaît l'Europe ?*

Aux Etats-Unis, il me semble que les infractions terroristes relèvent des compétences d'attribution du Federal Bureau of Investigation. Malgré ce traitement centralisé qui permettrait de penser une centralisation européenne, les deux situations sont bien différentes et pour ainsi dire incomparables.

Les menaces terroristes ne sont pas les mêmes. Celles pesant sur les USA ont une vocation internationale, elles s'expliquent principalement à raison de la politique extérieure des Etats Unis. La menace terroriste européenne est au contraire principalement basé sur le nationalisme et l'existence de micros régions. Bien sûr, ce n'est pas toujours le cas comme le montre les attentats « islamistes » de 1995 liés à la politique extérieure de la France en Algérie.

Ensuite, les définitions du terrorisme ne sont pas semblables. Alors que la France dispose d'une définition assez large du terrorisme, quelle définition adoptent les U.S.A. ? L'attentat

d'Oklahoma city, par exemple, est-il considéré comme une infraction terroriste ? On peut se poser la même question à propos du Ku Klux Klan.

Le problème quant au traitement éventuel du terrorisme à l'échelle du territoire européen, réside principalement dans l'absence de moyens juridiques puissants à ce niveau territorial. L'action terroriste diffère profondément de la criminalité de droit commun : soutenue par une idéologie, elle est souvent motivée par la « folie » et conduit à des actes d'une rare « barbarie ». Les réseaux terroristes sont rompus à la clandestinité (fausses identités, écrits codés et changement de voitures fréquents). Lutter au niveau européen, pourquoi pas, mais dans ce cas il faut avoir les moyens de travailler.

*Quels seraient à votre avis, les moyens efficaces de lutte contre ce type de criminalité au niveau européen ?*

Il faut une législation adaptée. La lutte à l'échelle de l'Europe suppose de disposer de moyens juridiques pour pouvoir travailler. J'ajoute que je suis un farouche partisan de la législation française. Et puis c'est un domaine dans lequel les citoyens demandent rapidement des comptes. Face à cette criminalité, la centralisation est inévitable en raison de l'interconnexion des affaires et des capacités d'action des groupes terroristes. Cette centralisation pourrait se réaliser au niveau européen.

*En matière de terrorisme, des réunions, au niveau opérationnel, entre magistrats et policiers seraient-elles utiles ?*

La D.N.A.T. participe peu à des réunions de ce type puisqu'elles n'ont pas de concrétisation institutionnelle ou autrement dit, de consécration politique. Il faut dire que leur utilité semble quasi nulle, notamment au plan européen, ce serait en quelques sortes « mettre la charrue avant les bœufs ». Toute volonté européenne de lutte contre le terrorisme doit passer avant tout par l'octroi d'outils juridiques. Ces réunions n'auront d'utilité qu'en vue de créer de tels moyens selon un échéancier préalablement fixé.

*La différence de législations entre les Etats membres de l'Union européenne ne permet-elle pas une répression plus efficace ?*

Il est des échanges qui fonctionnent. L'Italie, par exemple, a fait un bond énorme en matière de terrorisme en récupérant les moyens octroyés aux juges et aux policiers dans le cadre de l'opération manu pulite (lutte anti maffia). Ainsi, alors que les policiers français ne peuvent, sur commission rogatoire, procéder qu'à l'écoute des téléphones fixes ou cellulaires, les policiers italiens bénéficient en outre de la sonorisation d'appartements. Certaines bandes issues de ces sonorisations ont pu être utilisées dans le cadre de procédures françaises pour lutter contre les réseaux islamistes, grâce à la transposition de légalité. L'Allemagne, quoique judiciairement moins répressive, disposait jusqu'à peu d'une avance technique énorme en matière d'écoutes de communications via des cellulaires. Depuis la semaine dernière, la France possède des moyens techniques équivalents. Nos services techniques se sont déplacés en Allemagne. Bien sûr il ne s'agit pas d'une simple transposition de l'exemple allemand, il a fallu adapter le système à la topographie française. L'exemple allemand a joué en quelque sorte un rôle de catalyseur nous permettant de nous rendre compte de notre retard en ce domaine.

De plus, les contacts entre pays européens se sont grandement développés suite à la mise en place des officiers de liaison.

*Les droits de surveillance et de poursuite prévus par la convention d'application des accords Schengen, sont-ils efficaces en matière de terrorisme ?*

Ces droits sont rarement utilisés en matière de terrorisme, dans ce domaine les services de renseignements travaillent de leur propre initiative, ils se donnent des autorisations entre eux. La surveillance est en général assurée par la D.S.T. et les Renseignements Généraux. Or ils n'ont aucun besoin des mécanismes Schengen. Ils obtiennent les autorisations de leurs homologues étrangers selon une procédure administrative et non judiciaire. Les demandes d'entraide judiciaire internationale ont un fonctionnement bilatéral équivalent par le biais d'officialisation administrative. Dans les deux cas, l'observation des règles de procédure judiciaire est contournée car elle constitue un blocage. C'est pourquoi la coopération judiciaire européenne présente un intérêt, à ce titre un Parquet européen faciliterait la tâche.

*Nous ne vous avons pas demandé de présenter votre parcours professionnel, pouvez-vous le faire en quelques mots ?*

J'ai commencé ma carrière comme officier de police judiciaire à Marseille, j'étais inspecteur dans la brigade criminelle. En 1992 j'ai réussi le concours de commissaire et après deux ans à Saint Cyr au Mont d'Or, j'ai passé deux ans en sécurité publique à Vernon. Cette expérience avant de venir à la Direction centrale de la police judiciaire a fait de moi un généraliste de la lutte contre la petite et moyenne délinquance. En arrivant à la DCPJ j'ai tout d'abord eu la direction de la brigade centrale de répression des trafics (véhicules volés et faux documents), puis j'ai eu ce poste à la D.N.A.T.

*Nous précisons à Monsieur Frizon, que nous rencontrerons le lendemain Monsieur Michel Quillé, chef de la division des relations internationales.*

La D.R.I a une fonction de réflexion et d'information, avec l'U.C.L.A.T ils préparent des argumentaires. Cette division est composée de trois services :Interpol, Schengen, Europol, tout ce qui relève de l'international passe par la D.R.I. Nous avons des relations avec ce service, par exemple nous remplissons une mission de « boîte à lettres » pour les services régionaux de police judiciaire et les gendarmes lorsqu'ils ont des demandes d'information relatives au terrorisme.

*Quelques précisions supplémentaires concernant la D.N.A.T ?*

Elle s'appelle ainsi depuis le 1<sup>er</sup> avril 1998, avant c'était la sixième division. Elle comprend comme je vous l'ai dit 70 agents, dont 50 officiers de police judiciaire. Depuis peu deux gardiens de la paix travaillent également ici. Ce personnel est réparti en deux sections, l'une est consacrée au terrorisme international et l'autre à la répression du terrorisme interne. Mais cette séparation est assez fictive en réalité. Au sein de la D.N.A.T existe un Office Central de Répression du Trafic des Armes et des Matières Sensibles (OCRTAMS). Il n'a aucune vocation opérationnelle, il fonctionne avec quatre agents qui récupèrent des informations auprès des services locaux sur ces questions. Il nous transmet ensuite ces renseignements.

## Annexe 2

<p style="text-align: center;"><b>Entretiens au SGCI :</b> <b>pour une vision nationale interministérielle</b> <b>de l'eupéanisation de la politique pénale.</b></p>
--

Signé le 2 octobre 1997, le Traité d'Amsterdam est entré en vigueur le 1er mai 1999. Entres autres apports essentiels, ce traité réalise une « communautarisation » partielle du 3e pilier. Ainsi, certaines matières relevant jusqu'alors de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (CJAI) entrent dans le champ de compétence des Communautés (titre IV du TCE « Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes ») Le nouveau 3e pilier, visant à « offrir aux citoyens de l'Union un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice », concerne principalement la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

C'est à l'aune des modifications apportées par le traité d'Amsterdam que s'explique l'affirmation des membres du SGCI selon laquelle « il n'existe pas à proprement parler de politique pénale européenne ». En effet, relevant non de la logique de l'intégration mais de la stricte coopération intergouvernementale, la politique pénale demeure de la seule compétence des Etats membres de l'Union. Les orientations actuelles de la coopération européenne en matière pénale (I) ne font que confirmer ce principe.

Pourtant, certains membres du SGCI ne cachent pas l'existence de divergences entre la position française et la position de la Commission sur la question de la détention par la Communauté européenne du pouvoir d'édicter des sanctions pénales. La définition de sanctions pénales relève t-elle du seul 3e pilier, comme l'affirme la France, ou bien, certaines peines – relatives à la fraude aux intérêts communautaires et à la contrefaçon de l'euro – entrent-elles dans le champ de compétence des Communautés comme le pense la Commission ? Cette dissension quant à la frontière entre le 1er et le 3ème pilier met en lumière l'éventualité d'une eupéanisation plus prononcée à l'avenir de la politique pénale. Plus modestement, il faut d'ores et déjà envisager le problème des perspectives de la coopération européenne en matière pénale (II) comme le font certains membres du SGCI pour

qui : « finalement, la politique pénale, c'est comme la prose de M. Jourdain, on en fait sans le savoir ».

## **I – Les orientations actuelles de la coopération européenne en matière pénale :**

### ***Le but***

La coopération européenne en matière pénale vise principalement, aux dires des membres du SGCI en charge de ce dossier, à l'efficacité de la lutte contre la délinquance. « Nous nous contentons de fournir des instruments concrets de coopération qui sont utilisés d'autorité compétente à autorité compétente déterminées en fonction du droit interne de chaque Etat ». La primauté accordée à l'efficacité de la lutte contre la criminalité « relègue au second plan la constitution d'un espace judiciaire européen (EJE) ». Surtout, le choix de l'efficacité, outre qu'il « constitue l'un des objectifs de l'EJE », « laisse la place à la recherche de compromis ».

### ***La méthode***

Or, « la règle du compromis, conséquence du principe de l'unanimité qui prévaut dans le 3e pilier » est la méthode actuelle de la coopération en matière pénale. Bien sûr cette règle à quelque peu évolué avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. Ainsi, un membre du SGCI nous confiait : « La tendance antérieure était de signer des conventions et de ne pas les ratifier car elles allaient plus loin que ne le souhaitaient certains Etats. Désormais, on travaille sur des décisions cadres qui sont susceptibles d'être appliquées d'ici un an ».

### ***Le rôle et les positionnements des Etats***

Cette méthode de coopération permet d'affirmer la primauté des Etats dans la définition de leurs politiques pénales respectives. Incidemment, elle incite à distinguer au sein de l'Union des blocs de pays en fonction de leur volonté de faire progresser la coopération en matière pénale. Le SGCI dresse un bilan simple. « Certains sont toujours favorables à l'action de l'Union européenne en ce domaine, comme la Belgique, parce qu'elle est toujours en faveur de la Communauté, l'Italie, à cause de sa lutte contre la mafia, l'Espagne, pour faciliter son combat contre le terrorisme ; d'autres sont toujours réticents comme le Royaume-Uni. Pour les autres, cela dépend des thèmes abordés : par exemple, l'Autriche et le Luxembourg sont

contre une action trop poussée contre le blanchiment des capitaux, la France est contre la possibilité d'extrader ses nationaux, au nom des principes de son droit interne ». Pour le SGCI cette réticence française en matière d'extradition résulte du fait que « dans ce domaine, comme dans d'autres, il faut respecter les constitutions des Etats ». Cette explication éclaire le rôle fondamental des Etats membres dans la coopération européenne ; un rôle que suffit à mettre en lumière l'apport de la Convention d'entraide judiciaire signée le 29 mai 2000. En effet cette convention « prévoit la constitution d'équipes d'enquête communes. Chaque équipe sera formée autour d'un problème particulier qui concerne 1, 2 ou 3 pays (soit des infractions commises dans plusieurs pays, soit des infractions constituées dans un pays mais qui nécessitent des investigations dans les Etats voisins) et comprendra des représentants de chaque nation. A chaque fois, pour une investigation donnée, le leader de l'équipe sera le représentant de l'Etat dans laquelle elle est menée ».

### *Les réalisations*

A l'heure actuelle, le grand sujet de la CJAI est la mise en place d'Eurojust. Il vise à aider à la coordination des poursuites et à mener des enquêtes sur la criminalité grave. Le 28 juillet 2000 a été prise la décision de créer une unité provisoire composée d'un membre par pays : procureur, juge ou officier de police judiciaire en fonction des spécificités propres à chacun des systèmes juridiques des quinze. La France devrait être représentée par un procureur. Pour l'heure, Eurojust est dépourvu de pouvoirs d'autorité sur les autorités nationales compétentes. Néanmoins, un système souple devrait prévaloir, permettant aux pays qui le désirent de donner à leur représentant au sein de l'Unité provisoire, des pouvoirs qui, sur leur territoire national, seraient identiques à ceux détenus par les autres autorités nationales du même type. Si la Belgique, le Portugal et l'Italie semblent favorables à une telle solution, la France la refuse, en raison de problèmes relatifs notamment à l'indépendance des magistrats. Pour les mêmes raisons, elle n'est pas favorable à la proposition Delmas Marty de création d'un parquet européen.

En résumé, alors qu'Eurojust, conçu globalement, serait pourvu de pouvoirs d'incitations sans détenir aucun pouvoir coercitif, ses membres, pris individuellement, pourraient disposer, sur le territoire de leurs pays d'origine respectifs, de pouvoirs identiques à ceux des magistrats de ces pays. Pourtant, en l'état des négociations, il est possible que disparaisse la possibilité d'attribution de pouvoirs individuels importants aux membres d'Eurojust.

L'autre grande orientation de la coopération européenne en matière pénale concerne les grands secteurs d'harmonisation du droit pénal. Pour l'instant, des qualifications identiques sont recherchées pour la contrefaçon de l'Euro, le blanchiment d'argent, les passeurs – qui aident au franchissement des frontières – et en matière de droit pénal de l'environnement. De même, une initiative de la Commission vise à qualifier de façon identique au sein des quinze la traite des êtres humains. Toutes ces qualifications identiques sur le territoire de l'Union, entreront dans le champ d'application d'Eurojust et contribueront ainsi à simplifier l'extradition en ces matières. Le choix de l'harmonisation aurait sans doute pu céder la place à l'unification du droit pénal, notamment en des matières où il existe de grandes différences entre les pays, telles que le droit de la famille ou les chèques sans provision. Pourtant tel n'est pas le choix actuel car l'efficacité de la lutte contre la délinquance prime... même si, on s'accorde à reconnaître au SGCI, qu'à terme, le choix de l'harmonisation sur les menaces les plus graves au détriment de l'unification des droits pénaux va poser certains problèmes. Ceux-ci contribuent à l'émergence de perspectives nouvelles de la coopération européenne en matière pénale.

## **II – Les perspectives de la coopération européenne en matière pénale.**

A terme il n'est pas exclu que la coopération européenne en matière pénale évolue dans le sens d'une européanisation plus prononcée. Au soutien de cette thèse, le SGCI évoque deux types d'arguments : le premier, externe à la matière pénale, résulte de l'élargissement à venir de l'Union européenne aux pays candidats notamment d'Europe centrale et orientale ; le second résulte de l'évolution même de la coopération et des problèmes qui devraient survenir, à terme, en raison du choix actuel, d'harmoniser les législations plutôt que de les unifier.

L'élargissement pose le problème de l'évolution du système de décision à l'unanimité retenu au sein de la CJAI. Au SGCI, on assure « qu'il évoluera vers l'introduction de la règle de la majorité ou la mise en œuvre de coopérations renforcées ».

Le maintien des divergences de législations pose le problème des méthodes d'introduction du droit pénal là où il est normalement absent. Comment permettre en France une perquisition, demander par un juge italien, suite à un chèque sans provision alors que cette infraction ne constitue plus, en France, un délit ? Pour les membres du SGCI, « cet exemple montre

parfaitement que l'orientation actuellement retenue, tendant à rechercher des qualifications identiques face aux menaces criminelles les plus graves, se heurtera probablement à des blocages ultérieurs. En effet, outre la coopération en matière pénale dans un certain nombre de domaines, l'autre grand programme sur lequel nous travaillons concerne la reconnaissance mutuelle des décisions pénales et donc la possibilité de faire appliquer dans un pays des décisions de justice prises par l'autorité judiciaire d'un autre. Si nous progressons dans cette voie, à un moment donné, intellectuellement se posera la question de l'unification du droit pénal des différents Etats. En effet, les magistrats français seront réticents à faire exécuter des décisions pénales si le comportement sanctionné n'est pas pénalement constitué dans leur pays. J'ai par exemple été confrontée à une demande de mise en détention d'une personne qui avait une dette auprès de la poste américaine. A terme, l'harmonisation ira dans le double sens de la dépénalisation d'un certain nombre d'agissements et de la pénalisation d'autres comportements relevant de matières telles que, par exemple, l'aide au séjour irrégulier ou le droit de l'environnement ».

Néanmoins, si l'hypothèse d'une européanisation plus prononcée des politiques pénales des Etats de l'Union ne semble pas effrayer les membres du SGCI, il semble qu'il soit encore trop tôt pour évoquer une communautarisation de ces politiques qui leur apparaît toutefois inévitable. « Pour franchir les premières étapes, c'est bien que ça fonctionne selon la méthode pragmatique de la recherche du compromis dans les domaines où les pays ont envie de coopérer. Le problème est de trouver le bon rythme pour avancer car on sait où l'on va (vers un espace judiciaire européen qui sera une réalité dans 20 ans), mais ce sont aux Etats de donner le bon rythme. Si ça va trop vite, "on se casse la figure". A la fin, de toute façon, le dispositif évoluera vers le 1er pilier ».

## Annexe 3

### **Entretien avec Isabelle TOULEMONDE, responsable du 3<sup>ème</sup> pilier – justice, au SGCI**

Mardi 24 octobre à Paris – Entretien réalisé par Isabelle Dodet-Cauchy et Xavier Larue, Durée 45 mn.

#### **Question : quelle sont les orientations actuelles des politiques pénales européennes ?**

A l'heure actuelle, le grand sujet des politiques pénales européennes est la mise en place d'Eurojust. Il vise à aider à la coordination des poursuites et à mener des enquêtes sur la criminalité grave.

Le 28 juillet 2000 a été prise la décision de créer une unité provisoire composée d'un membre par pays : procureur, juge ou officier de police judiciaire en fonction des spécificités propres à chacun des systèmes juridiques des quinze. La France devrait être représentée par un procureur.

Pour l'heure, Eurojust est dépourvu de pouvoirs d'autorité sur les autorités nationales compétentes.

Néanmoins, un système souple devrait prévaloir, permettant aux pays qui le désirent de donner à leur représentant au sein de l'Unité provisoire, des pouvoirs qui, sur leur territoire national, seraient identiques à ceux détenus par les autres autorités nationales du même type. Si la Belgique, le Portugal et l'Italie semblent favorables à une telle solution, la France la refuse, en raison de problèmes relatifs notamment à l'indépendance des magistrats. Pour les mêmes raisons, elle n'est pas favorable à la proposition Delmas Marty de création d'un parquet européen. D'ailleurs, concernant, la seconde partie de votre sujet, la territorialisation, il convient de remarquer que tous les pays n'ont pas la même orientation que la France. Ainsi l'Italie dispose d'une autorité judiciaire centrale forte ; elle a fait le choix d'une centralisation de son système judiciaire.

En résumé, alors qu’Eurojust, conçu globalement, serait pourvu de pouvoirs d’incitations sans détenir aucun pouvoir coercitif, ses membres, pris individuellement, pourraient disposer, sur le territoire de leurs pays d’origine respectifs, de pouvoirs identiques à ceux des magistrats de ces pays. Pourtant, en l’état des négociations, il est possible que disparaisse la possibilité d’attribution de pouvoirs individuels importants aux membres d’Eurojust.

L’autre grande orientation des politiques pénales européennes concerne les grands secteurs d’harmonisation du droit pénal. Pour l’instant, des qualifications identiques sont recherchées pour la contrefaçon de l’Euro, le blanchiment d’argent, les passeurs – qui aident au franchissement des frontières – et en matière de droit pénal de l’environnement. De même, une initiative de la Commission vise à qualifier de façon identique au sein des quinze la traite des êtres humains. Toutes ces qualifications identiques sur le territoire de l’Union, entreront dans le champ d’application d’Eurojust et contribueront ainsi à simplifier l’extradition en ces matières.

Le choix de l’harmonisation aurait sans doute pu céder la place à l’unification du droit pénal, notamment en des matières où il existe de grandes différences entre les pays, telles que le droit de la famille ou les chèques sans provision. Pourtant tel n’est pas le choix actuel car l’efficacité de la lutte contre la délinquance prime et relègue au second plan la constitution d’un espace judiciaire européen. De plus, la lutte efficace contre la délinquance bien qu’elle constitue déjà un chantier ambitieux laisse la place à la recherche de compromis. Enfin, cette efficacité constitue l’un des objectifs de l’espace judiciaire européen.

**Question :Le choix de l'harmonisation sur les menaces les plus graves au détriment de l'unification des droits pénaux ne posera-t-il pas problème à terme ?**

Le plus gros problème relatif aux divergences de législations réside dans les méthodes d’introduction du droit pénal là où il est normalement absent. Comment permettre en France une perquisition, demander par un juge italien, suite à un chèque sans provision alors que cette infraction ne constitue plus, en France, un délit ?

Cet exemple montre parfaitement que l’orientation actuellement retenue, tendant à rechercher des qualifications identiques face aux menaces criminelles les plus graves, se heurtera probablement à des blocages ultérieurs.

En effet, outre la coopération en matière pénale dans un certain nombre de domaines, l'autre grand programme sur lequel nous travaillons concerne la reconnaissance mutuelle des décisions pénales et donc la possibilité de faire appliquer dans un pays des décisions de justice prises par l'autorité judiciaire d'un autre.

Si nous progressons dans cette voie, à un moment donné, intellectuellement se posera la question de l'unification du droit pénal des différents Etats. En effet, les magistrats français seront réticents à faire exécuter des décisions pénales si le comportement sanctionné n'est pas pénalement constitué dans leur pays. J'ai par exemple été confrontée à une demande de mise en détention d'une personne qui avait une dette auprès de la poste américaine.

A terme, l'harmonisation ira dans le sens de la dépénalisation d'un certain nombre d'agissements.

**Question : Est-ce que tous les domaines iront forcément vers la dépénalisation ? Le cas des sanctions pénales contre les personnes qui aident à l'entrée et au séjour irrégulier des étrangers, dont vous nous avez parlé au début, ne va-t-il pas au contraire dans l'autre sens, si vous obtenez que les partenaires de la France punissent pénalement ces comportements comme elle le fait elle-même ?**

Effectivement, dans certains domaines, nous avons le mouvement inverse, vers une pénalisation. Outre le cas des sanctions contre l'aide au séjour irrégulier, on observe le même processus en matière de droit de l'environnement. Sur ce point, les quinze pays membres sont d'accord pour pénaliser certaines atteintes à l'environnement, les oppositions viendraient plutôt des pays de l'est candidats à l'entrée dans la Communauté européenne.

**Question : Y a-t-il des différences entre les pays membres quant à leur volonté de faire progresser la coopération et l'harmonisation en matière pénale ?**

Oui, il y a des grands blocs de pays : certains sont toujours favorables à l'action de l'Union européenne en ce domaine, comme la Belgique, parce qu'elle est toujours en faveur de la Communauté, l'Italie, à cause de sa lutte contre la mafia, l'Espagne, pour faciliter son combat contre le terrorisme ; d'autres sont toujours réticents comme le Royaume-Uni. Pour les autres, cela dépend des thèmes abordés : par exemple, l'Autriche et le Luxembourg sont contre une

action trop poussée contre le blanchiment des capitaux, la France est contre la possibilité d'extrader ses nationaux, au nom des principes de son droit interne.

**Question : Pensez-vous que, dans la perspective de construction d'un espace judiciaire européen commun, la position française de refuser l'extradition de ses ressortissants soit tenable à terme ?**

Dans ce domaine, comme dans d'autres, il faut respecter les constitutions des Etats. Cependant, sur ce point, la position du ministère de la Justice est difficile à cerner quant aux obstacles réels qui existent. Je ne sais pas quelle est la hauteur du mur qui nous empêche d'accepter l'extradition de nos nationaux.

La France manifeste une autre réticence forte quant à la reconnaissance de pouvoirs d'enquête à des personnes étrangères menant des investigations sur notre sol.

**Question : Est-ce que la coopération dans le cadre de Schengen, qui prévoit notamment un droit de poursuite transfrontalier, n'a pas permis de progresser sur ce point ?**

Si effectivement. Il y a un acquis Schengen qui donne des résultats. D'ailleurs, la Convention d'entraide judiciaire, signée le 29 mai 2000, prévoit la constitution d'équipes d'enquête communes. Chaque équipe sera formée autour d'un problème particulier qui concerne 1, 2 ou 3 pays (soit des infractions commises dans plusieurs pays, soit des infractions constituées dans un pays mais qui nécessitent des investigations dans les Etats voisins) et comprendra des représentants de chaque nation. A chaque fois, pour une investigation donnée, le leader de l'équipe sera le représentant de l'Etat dans laquelle elle est menée.

**Question : quelle est pour vous la méthode actuelle de coopération en matière pénale ?**

C'est la règle du compromis, conséquence du principe de l'unanimité qui prévaut dans le 3<sup>ème</sup> pilier. Dans ce cadre, c'est le seul moyen pour faire progresser les choses. La tendance antérieure était de signer des conventions et de ne pas les ratifier car elles allaient plus loin que ne le souhaitaient certains Etats. Désormais, on travaille sur des décisions cadres qui sont susceptibles d'être appliquées d'ici un an.

**Question : ce système de décision unanime ne devra-t-il pas être modifié à l'avenir, en particulier si l'union s'élargit ?**

Evidemment, il évoluera vers l'introduction de la règle de la majorité ou par la mise en œuvre de coopérations renforcées.

**Question : pour autant, l'Union disposera-t-elle du pouvoir d'édicter des sanctions pénales ?**

Aujourd'hui, il existe des divergences d'interprétation sur ce qui relève du 1<sup>er</sup> pilier et sur ce qui relève du 3<sup>ème</sup>. Ainsi, pour la France, la définition de sanctions pénales dépend du 3<sup>ème</sup> pilier. Mais la Commission européenne n'est pas d'accord avec cette interprétation française. Pour elle, les sanctions pénales relatives à la fraude aux intérêts communautaires et à la contrefaçon de l'Euro relèvent du 1<sup>er</sup> pilier.

**Question : peut-on penser qu'à terme, la coopération pénale évolue vers la communautarisation ?**

Pour franchir les premières étapes, c'est bien que ça fonctionne selon la méthode pragmatique de la recherche du compromis dans les domaines où les pays ont envie de coopérer. Le problème est de trouver le bon rythme pour avancer car on sait où l'on va (vers un espace judiciaire européen qui sera une réalité dans 20 ans), mais ce sont aux Etats de donner le bon rythme. Si ça va trop vite, "on se casse la figure". A la fin, de toute façon, le dispositif évoluera vers le 1<sup>er</sup> pilier.

**Question : Quelles sont les orientations de la politique pénale européenne en matière de lutte contre les stupéfiants ?**

Je connais très mal ce qui se fait dans le domaine de la drogue. Il faut voir J. Michel THILLIER.

**Question : Pourrait-il y avoir une contradiction, ou du moins des difficultés, entre une politique pénale définie au niveau européen et son application en France, dans un système où les parquets ne reçoivent plus d'instruction individuelle de la Chancellerie et alors que, comme vous nous l'avez indiqué tout à l'heure, des pays comme l'Italie connaissent une force centralisation des poursuites ?**

Pour l'instant, il n'y a pas de risque de contradiction car, à proprement parler, il n'y a pas de politique pénale européenne. Nous nous contentons de fournir des instruments concrets de coopération qui sont utilisés d'autorité compétente à autorité compétente (autorité compétente en fonction du droit interne de chaque Etat) : par exemple, un juge délivre une commission rogatoire qui sera exécutée par son collègue européen. Même Eurojust ne vise qu'à une coordination des poursuites et personne n'a le pouvoir d'imposer quelque chose à l'autorité judiciaire nationale.

Evidemment, quand on fera le bilan du fonctionnement d'Eurojust, on fera de la politique pénale. Finalement, la politique pénale, c'est comme la prose et M. Jourdain, on en fait sans le savoir. Mais il s'agit d'une politique pénale négociée.

Pour l'instant, on poursuit par le développement d'outils de coopération et on verra bien ce que ça donne.

## Annexe 4

**Entretien avec Jean-Michel THILLIER**, Responsable du secteur Lutte contre la drogue au SGCI.

A l'origine douanier, Jean-Michel THILLIER est responsable du secteur lutte contre la drogue au SGCI. Cet organe interministériel qui siège au 2 boulevard Diderot – dans un bâtiment du Ministère des Finances – est actuellement dirigé par M. VIDAL qui est également le conseiller du premier Ministre pour les affaires européennes.

Le SGCI a pour rôle de déterminer la position française à tenir lors des négociations au sein des instances communautaires.

Il doit donc, tout d'abord, faire passer aux ministères concernés les informations qu'il reçoit grâce à la représentation permanente française à Bruxelles sur les travaux prospectifs ou en cours menés par la Commission et, surtout, par le Conseil. En matière de drogue, les ministères concernés sont principalement le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice et, éventuellement, les ministères en charge de la défense, des affaires étrangères et de la santé.

Il doit également préparer la position française qui sera défendu à Bruxelles – dans le jargon du SGCI, il s'agit de déterminer les « éléments de langage » de la représentation permanente française – en organisant au SGCI des consultations ou des réunions des divers ministères compétents. Au cours de cette phase, le SGCI affirme son caractère interministériel en arbitrant les éventuelles divergences qui peuvent se faire jour entre les ministères quant à la position à adopter au cours des négociations communautaires. Mais insiste M. THILLIER, « ce sont les ministères qui apportent les propositions pour Bruxelles ainsi que l'information relative aux législations nationales car ce sont eux qui l'applique et qui la font évoluer ».

Cela a d'autant plus d'importance que « les compétences de Bruxelles sont définies de façon floues ».

« Tout d'abord, il n'existe pas de définition du terme drogue. En France, c'est l'article L-627 du Code de la Santé Publique qui définit la drogue. Néanmoins il n'existe pas de définition communément admise par l'ensemble des pays de l'Union. Cependant, on trouve des définitions des produits stupéfiants et des produits psychotropes, respectivement, dans les conventions internationales signées à l'ONU en 1961 et 1971. Surtout, la Commission devrait nous faire parvenir, à la fin du mois de juin de cette année, un projet de décision-cadre visant au rapprochement des incriminations et des sanctions en matière de trafic de drogue. Cette initiative, qui répond à l'un des objectifs fixés à Tampere, fait suite à la remis à chacun des Etats membres, au cours de la présidence française, d'un questionnaire sur les incriminations et sanctions applicables dans chacun des Etats de l'Union. Une fois le projet remit à chacun des Etats, débiteront les négociations en vue d'aboutir à une décision-cadre. Cette phase est souvent longue car chaque Etat tente de toucher le moins possible à sa législation pénale ».

« De plus, les matières rattachées à la drogue sont traitées tant dans le 3<sup>e</sup> pilier que dans le pilier communautaire en charge de la législations relative aux 'précurseurs chimiques de drogue'. Les précurseurs ont été assimilés à des marchandises et seul leur détournement conduit à les inclure dans la politique pénale en matière de drogue ».

**Le traitement des problèmes de drogue** à Bruxelles a connu une évolution qui dans ses grandes lignes est comparable à celle des questions de sécurité.

« Durant les années 80 prédomine les considérations répressives axées autour du problème du trafic. Les conséquences sanitaires du trafic était très peu prises en compte. Les problèmes de prévention du trafic et de prises en charges des consommateurs étaient absents des débats. De fait, à l'époque le problème de la drogue n'étaient pris en charge par aucune instance européenne ; il était abordé au cours de discussions informelles dans les groupes TREVI pour la police ainsi qu'au sein des instances de coopération douanière dont la principale mission consistait à lutter contre le trafic ».

« A la fin des années 80 et au début des années 90, un groupe drogue voit le jour (article 70 de la Convention d'application des accords de Schengen). Puis, lorsque le traité sur l'Union européenne entre en vigueur, ce groupe est absorbé au sein du groupe 'trafic de drogue' de l'Union, et ce conformément à la volonté des Etats qui ont intégré le traitement des problèmes liés à la drogue au sein du 3<sup>e</sup> pilier. Cette phase d'institutionnalisation se double d'une

avancée qualitative de la politique européenne de lutte contre la drogue. En effet, celle-ci adjoint à la question du trafic, d'une part, en amont, la question des précurseurs de drogue – traitées comme des marchandises au sein du 1<sup>er</sup> pilier et, d'autre part, en aval, la question du blanchiment de l'argent de la drogue ».

« Enfin, ces 3 ou quatre dernières années, des aspects de prévention voient le jour au sein des politiques pénales de lutte contre la drogue. Cette évolution est notamment liée au développement des drogues de synthèses. De plus, la question de la drogue connaît une extension au sein des politiques de lutte contre la 'criminalité organisée'. Cette nouvelle approche 'globale et équilibrée' est celle qui prévaut au sein du plan quinquennal de lutte contre la drogue de l'UE (2000-2004). Elle est mise en œuvre par un nouveau groupe, le groupe 'horizontal' qui rassemble au sein des délégations des Etats des magistrats, des policiers, des douaniers, des responsables de la santé ainsi que des fonctionnaires du ministère des affaires étrangères »

« En matière de drogue, il ne faut pas omettre que le 'deal de rue' génère une micro-délinquance importante (vol de voitures, à la tire ou cambriolages) et qu'en conséquence la lutte contre les grandes filières, actuellement prise en charge par le groupe horizontal trafic de drogue, doit être complétée par la mise en place de polices de proximité. Cette réflexion qui tend à prendre en compte le sentiment d'insécurité était jusqu'alors peu présente à Bruxelles. Elle semble être en train d'émerger sous l'impulsion conjuguée de la présidence portugaise, grâce à laquelle de nouveaux groupes de travail devraient voir le jour, et des techniques anglo-saxonnes de police promues par les pays scandinaves (neighborhood watch ou techniques de prévention de la victimisation) ».

« Il faut noter que, durant la présidence française, la présidente de la MILDT – alors chef de délégation au groupe horizontale drogue – à tenter de promouvoir une nouvelle approche en matière de traitement des problèmes de drogue. Selon la MILDT, les comportements des toxicomanes consistant en une 'polyconsommation' de drogue font perdre leur sens à l'approche traditionnelle référencée sur la consommation d'une seule substance. Dès lors, il convient, selon eux de promouvoir une approche en termes de comportements de dépendance. Cela permettrait d'agréger à la lutte contre la drogue, les politiques de santé en matière de tabagisme, d'alcoolisme, de détournement de médicament et même le problème du dopage.

Les pays du nord sont particulièrement réfractaires à cette approche qui est sans doute trop en avance sur son temps. Les avancées sur ce plan ne sont pas à l'ordre du jour ».

« En somme, l'évolution des politiques européennes de lutte contre la drogue (de la répression pure et simple à l'intégration de considérations tant sanitaires que de prévention) est identique à celle connue par la politique pénale française en matière de drogue. Il suffit pour s'en convaincre de consulter le dernier plan triennal de la MILDT pour 2000 – 2002. Il semble évident d'ailleurs que la connaissance des expériences et des dispositifs de lutte contre la drogue mis en œuvre par nos partenaires européens tend à renouveler les débats en cette matière et donc à infléchir la politique pénale. Ainsi, alors que certains pays, comme la France, appréhendent les toxicomanes comme des trafiquants et, à ce titre, les considèrent comme pénalement répréhensibles, d'autres, comme les Pays-Bas, traitent les toxicomanes comme des malades et développent, en conséquence, tout un arsenal visant tant à la prévention de l'usage de drogue qu'à leur prise en charge – notamment par le biais de traitement de substitution à la méthadone – ».

« Si la connaissance mutuelle est un atout en matière de lutte contre la drogue, on ne peut toutefois pas affirmer que le territoire européen soit pertinent pour mener une politique de lutte contre le trafic. Il est trop étroit. De façon à surmonter cette inconvénient, l'UE est tenu de coopérer avec les zones de transit. Cela s'est traduit par deux accords principaux : les plans de l'UE, d'une part, avec l'Amérique du Sud et les Caraïbes et, d'autre part, avec l'Asie centrale. Par contre, l'espace européen est parfaitement adapté pour les politiques de prise en charge des toxicomanes ».

« L'élargissement aux PECO ne pose pas de problèmes spécifiques en matière de lutte contre la drogue. L'ensemble de l'acquis JAI devra être intégré par les nouveaux adhérents et des processus d'évaluation sont mis en œuvre par le groupe JAI 'évaluation collective'. Ensuite, ces informations sont centralisées par le groupe du Conseil 'élargissement', composé de diplomates. Ce facteur aura donc peu d'incidence sur la détermination, *a priori*, de la politique pénale européenne en matière de drogue ».

« Elle est beaucoup plus influencée par les travaux du groupe 'Pompidou' qui est chargé au sein du Conseil de l'Europe des questions relatives à la drogue. Celui-ci fait une large place,

dans ses approches, aux programmes de prévention. Il dispose d'une avance par rapport au groupe horizontal de l'UE en matière de trafic des stupéfiants par voie aérienne et fluviale ».

« Le CNUCID à l'ONU c'est la 'grand messe'. On en tient compte toutefois car l'ONU dispose d'un certain nombre de fonds – qui permettent des actions – destinés aux zones de production et de transit. D'ailleurs, l'ordre du jour du groupe horizontal comporte toujours un point relatif à la position commune que les Etats membres devront adopter à l'ONU ».

« Concernant les nouveaux outils du 3<sup>e</sup> pilier issus d'Amsterdam, il faut bien dire que, pour l'heure, on manque de recul pour en apprécier l'efficacité. On peut toutefois noter, d'une part, que les Conventions ne sont pas souvent ratifiées et que les délais imposés en vue de cette ratification sont peu respectés et, d'autre part, que les décisions-cadres, dont l'utilisation s'intensifie, ne permettent pas à la Commission d'engager un recours en manquement contre un Etat membre ; seul un autre Etat membre peut le faire et, à ce jour, personne n'a fait usage de cette prérogative ».

« Toutefois, on tente d'évaluer les différents plans de l'Union, en matière de drogue comme ailleurs. Cette évaluation, qui constituait un des objectifs du traité d'Amsterdam repris lors du Conseil de Vienne de 1998 puis à Tampere en 1999, concerne, moins l'efficacité des actions, que l'évolution des réalisations. Un 'score board' pris en charge par la Commission récapitule chaque année l'ensemble des actions menées en matière de drogue au niveau de l'Union ».

« En cette matière, la coopération la plus opérationnelle est celle mise en place par les douanes qui, d'ores et déjà, mènent des exercices à quinze sur les drogues. La coopération policière est plus difficile. Il ne faut pas oublier que les douanes furent, dès l'origine, touchées par l'intégration européenne et que, par exemple, dès 1967 des exercices de contrôle des passagers aériens avaient lieu entre les administrations douanières des six membres fondateurs ».

« La coopération policière est plus poussive. La phase administrative, d'échanges de renseignements, ne pose pas de problème bien que l'on puisse déplorer une exploitation non optimale d'Europol, dont l'embryon, l'UDE, concernait la lutte contre la drogue. En effet, la base de données que constitue Europol s'est vue interdire les données nominatives. Mais, c'est surtout l'articulation de la phase administrative avec la phase judiciaire qui se révèle

difficile. A ce titre, l'initiative Eurojust est intéressante puisqu'elle vise à faciliter l'entraide judiciaire grâce, d'une part, aux interventions de ses membres sur des dossiers ponctuels, de manière à satisfaire les demandes de renseignement, et, d'autre part, aux réflexions qu'ils fournissent sur les problèmes structurels de l'entraide judiciaire tel que, par exemple, l'exécution des commissions rogatoires internationales en matière de drogue aux Pays-Bas ».

## Annexe 5

### **Entretien au Conseil de l'Union avec Gilles de KERCHOVE,**

Constance Chevallier-Govers et Xavier Larue, Bruxelles, le 10 juillet 2001

#### **Question : quelles sont les évolutions d'Eurojust ?**

Les objectifs d'Eurojust, à l'heure actuelle, concerne tout d'abord l'adoption de la décision constitutive par le Conseil prévue pour décembre 2001. Cette décision est en cours de discussion au sein du groupe de travail. (voir l'acte du 29 mai 2001 sur l'état d'avancement des travaux).

La négociation (les discussions au sein du groupe de travail) a montré qu'un certain nombre de questions importantes demeuraient ouvertes à la discussion. Il s'agit principalement des compétences de la nouvelle organisation, de ses pouvoirs, de ses relations avec les autres institutions européennes et des problèmes relatifs à la protection des données individuelles.

Malgré les avancées actuelles, la mise en place d'un parquet européen n'est pas à l'ordre du jour compte tenu des objectifs définis par le Conseil européen de Tampere d'octobre 1999. Le problème central concerne le déclenchement des poursuites par Eurojust et les moyens permettant de contraindre les Etats à déférer aux injonctions de l'institution. A ce sujet, le groupe de négociation a trouvé une astuce que je regrette de n'avoir pas trouvé moi-même. Elle réside dans la possibilité de faire fonctionner la nouvelle unité soit de façon collégiale, soit par le biais de ses membres nationaux (voir l'article 6 du projet du 29 mai 2001). A terme, il existera peut-être plus de capacités d'intervention. Néanmoins, pour l'heure, nous négocions le budget. L'unité Eurojust devrait voir le jour en décembre au Conseil de La Haye qui vise à évaluer, à mi-parcours, la réalisation des objectifs définis à Tampere. Ce conseil devrait également permettre d'introduire de nouvelles négociations, notamment sur un sujet qui me tient à cœur : la mise en place d'un embryon de police de l'air et des frontières communes que les déclarations politiques de MM. Jospin et Schröder rendent vraisemblable. Nous verrons à cette occasion s'il existe ou non un divorce entre les politiques et les négociateurs, entre les effets d'annonces recherchés et la réalité des avancées.

Vendredi (le 13 juillet 2001), le Conseil sera relatif au maintien de l'ordre au cours des grands événements. Cet ordre du jour fait suite au désastre survenu à Göteborg. La question est de savoir si le maintien de l'ordre au cours des grands événements deviendra ou non une mission dévolue à Europol. Pour l'heure, 6 ou 7 Etats membres se révèlent opposés à une telle extension des compétences d'Europol. Les réticences sont nombreuses et difficiles à vaincre, en l'espèce, puisqu'on ne peut tout de même pas assimiler, en toutes occasions, cette criminalité au terrorisme.

Par contre, la négociation Eurojust impose de remettre à plat la Convention Europol de 1995. Il est prévu d'étendre les compétences d'Europol à tous les crimes jusqu'alors visés en annexe et, de transposer au sein de la Convention l'article 30 du TUE d'Amsterdam donnant possibilité à l'institution de déclencher des enquêtes. Le parlement réclame, à cette occasion, un droit de contrôle sur Europol. Cette demande est mal fondée en l'absence de pouvoirs opérationnels reconnus à Europol. Elle paraît d'autant plus inopportune qu'il existe de nombreux contrôles (de la Cour des Comptes, de la Commission sur le traitement des données individuelles) pesant sur une structure de seulement 250 personnes et 25 millions d'Euros. Cette remise à plat pose le problème des relations d'Eurojust et d'Europol qui, avant même pouvoir être envisagé au plan pratique, se pose en termes statutaires. En effet, Eurojust va être créée par une décision du Conseil alors qu'Europol est issu d'une Convention. Ainsi, la révision de ces deux instruments ne se fera pas selon les mêmes modalités (ce qui laisse entrevoir le renforcement de l'unité la plus adaptable – Eurojust –). La Commission se penche, à l'heure actuelle, sur ce problème 'd'Amsterdamisation' comme elle l'appelle. Il pose d'ores et déjà le problème des instruments de la réforme, de leurs fondements juridiques ; doit-on utiliser des instruments relevant du 1<sup>er</sup> ou du 3<sup>ème</sup> pilier ?

### **Question : quelles sont les compétences de la Communauté en matière pénale ?**

La Commission a remis des projets de règlements visant à reprendre les dispositions de la convention sur la protection des intérêts financiers de la Communauté et de ses deux protocoles. En matière de répartition des compétences en matière pénale, entre les Etats membres et la Communauté, on distingue trois positions. J'ai remis à ce sujet une note dont je ne partage pas les conclusions.

La première position, qui fut longtemps celle de la Commission, consiste à reconnaître à la Communauté la possibilité d'imposer des sanctions en cas d'incriminations posées par le droit communautaire. La nature de ces 'sanctions', sans autres précisions, est laissée à l'appréciation des Etats et peuvent donc être soit administratives, soit pénales. Sous la présidence française, un projet de décision cadre visait à modifier la Convention Schengen en vue d'harmoniser les incriminations contre les passeurs. Ce projet faisait suite aux événements de Douvre au cours desquels 58 chinois avaient péri étouffés. Cependant, compte tenu de la ventilation de la Convention opérée par le Conseil entre 1<sup>er</sup> et 3<sup>ème</sup> pilier, les dispositions visées relevaient du titre IV du traité d'Amsterdam. Dès lors, un nouvel instrument fut déposé ; il s'agit du projet de directive qui fut adopté le 29 mai 2001. Cette directive se borne à formuler le comportement incriminé et à imposer aux Etats de l'assortir de sanctions.

La seconde position consiste à affirmer qu'en matière d'harmonisation, seul le titre VI du TUE peut être utilement invoqué. Le but d'une telle position est de reconnaître que les modifications des droits pénaux des Etats membres ne peuvent être imposés à la majorité qualifiée qui, de par son extension matérielle, fait courir le risque d'une pénalisation via la Communauté. A l'appui de cette position, on peut invoquer la création d'un 3<sup>ème</sup> pilier aux règles de fonctionnement tout à fait spécifiques, la décision explicite de l'absence d'effet direct des décisions cadres mais aussi, le fait que le principe de légalité des délits et des peines suppose une intervention parlementaire. (Celle-ci ne peut avoir lieu qu'en cas de recours aux directives suite à une décision à l'unanimité des Etats) C'est cette démarche qui fut utilisée en matière de protection pénale de l'Euro et de lutte contre le blanchiment.

La troisième position, qui est celle de la Commission depuis 6 mois, consiste à donner compétence à la Communauté pour incriminer et définir la sanction correspondante (nature et durée minimum de la peine maximum) dans les matières relevant de sa compétence. C'est le point de vue adoptée à la veille de l'examen au Conseil de la décision-cadre danoise sur le crime environnemental. La Commission a en effet repris ce texte au sein d'une directive qui assortit le crime environnemental de sanctions définies exclusivement de pénales.

**Si vous le permettez, comme nous ne disposons pas de beaucoup de temps, je vous parlerai des chantiers en cours ou des avancées actuelles concernant le pilier justice et affaires intérieures.**

La reconnaissance mutuelle est un chantier difficile. L'actuelle troïka a émis une proposition sur le gel des avoirs conçu comme un projet test. Il s'agit d'un mauvais test car cette proposition limite la reconnaissance mutuelle à diverses criminalités dans lesquelles, à raison du principe d'absence de double incrimination, il n'existe pas de problèmes fondamentaux de reconnaissance. Nous attendons également les projets de la Commission en matière de mandats pour le transfèrement des détenus et en matière d'extradition.

L'examen de deux décisions-cadre touche à sa fin. Il s'agit de décisions relatives à l'exploitation sexuelle des enfants, d'une part, et, à la traite des êtres humains, d'autre part.

Le problème de la modernisation (ou de la mise ne place d'une seconde génération) du SIS est également à l'ordre du jour. Cette seconde génération vise à assurer l'intégration des PECO, de la Norvège, de l'Islande et, peut-être de la Suisse. Pour l'heure, ce projet se heurte à des problèmes principalement budgétaires. En effet, sauf décision unanime des Etats membres, l'article 41-3 du traité d'Amsterdam prévoit que les dépenses inhérentes à ce système relèvent du budget communautaire. Certains Etats se plaignent également de la gestion centrale du système mis en place par la France. En fait, les oppositions sont tout autant financières, que technologiques et institutionnelles. Elle concerne aussi le contenu de ce fichier – par exemple, faut-il l'enrichir ? – et les problèmes relatifs à l'accès, notamment en ce qui concerne les autorités qui y sont habilitées.

Sur les relations d'Eurojust et d'Europol, il existe une léthargie inexplicable du Ministère de l'Intérieur puisque, à l'exception des quatre dernières lettres de leurs dénominations, Eurojust est en tout point équivalent à Europol. Il peut déclencher des enquêtes, peut prononcer des sanctions. Il faut bien avouer que les relations entre ces institutions ne doivent pas être conçues en termes de concurrence, mais, pour l'heure, en termes de complémentarité, compte tenu de la faiblesse des moyens dont ils disposent. Concernant, la question embarrassante du qui contrôle qui, la formule retenue, en vue de ne pas retarder l'adoption de la décision Eurojust, consiste à renvoyer explicitement la question à une décision à venir. Lors de la révision de la Convention Europol, une formule identique devrait permettre de mettre en chantier le nouvel instrument.

## **Question : Quelle définition de la matière pénale ressort du traité ?**

L'article 29 du TUE fixe un objectif qu'est l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Le but est de produire de la sécurité par deux biais : la prévention et la répression. La prévention a connue une progression sous les présidences suédoises et portugaise. Pour le titre communautarisé, les objectifs sont tout à la fois plus large et plus flou.

Surtout il existe, à l'heure actuelle, des incertitudes sur la portée de l'article 31 e consacré au rapprochement des incriminations et des peines. Le service juridique de la Commission estime que cet article se limite aux trois sujets qu'il évoque et qu'il n'est destiné qu'à faciliter l'entraide en matière pénale. Vous noterez que l'article 31 e cite 'entre autres' les trois sujets sus-évoqués et que, contrairement à l'avis de la Commission, l'harmonisation des législations s'inscrit au cœur d'un objectif plus ambitieux : la définition progressive d'une politique criminelle européenne. Cette politique visant à produire du répressif s'intéresse à des questions d'envergures. Faciliter l'entraide judiciaire est une de ces questions au même titre que la question des Etats refuges et les risques que génère la stratégie du moins-disant pénal.

Les débats au Conseil insiste sur la nécessité de mettre à plat la question de l'harmonisation du droit pénal. En certaines matières, certains Etats sont particulièrement réticents. C'est le cas de l'Allemagne et de l'Autriche à l'égard de la fixation de minimums des peines maximums suggérés par les Danois. Il faut bien constater que l'entraide est pour l'heure trop centrée sur des données formelles et insuffisamment sur les réalités des politiques criminelles des Etats membres. Le cas REZALA est à cet égard éclairant. Alors qu'au Portugal il aurait effectué la totalité de la peine prononcée (20 ans selon toute vraisemblance), en France, même condamné à 30 ans, il en aurait certainement effectué moins. En Belgique, la prison à vie prévue par le Code pénal se limite en réalité à une peine de 12 ans. Ces quelques données suffisent à prouver l'intérêt d'une approche plus riche de la matière. Eurobell, système d'information sur les effets des libérations conditionnelles dans les divers Etats membres participent de cette optique, de même que le projet visant à remplacer l'extradition par un mandat d'arrêt permettant de dissocier le lieu de condamnation, du lieu d'emprisonnement.

## Annexe 6

### **Entretien avec Martin WASMEIER, Commission de l'Union européenne**

Lundi 9 juillet 2001 à Bruxelles– Entretien réalisé par Constance Chevallier-Govers et Xavier Larue, Durée 1 heure et 15 mn.

#### **Présentation de Monsieur Wasmeier**

Je suis membre du Cabinet de Madame Gisèle Vernimmen, chef de l'Unité coopération judiciaire en matière pénale au sein de la Direction Générale Justice et Affaires Intérieures au sein de la Commission (ci-joint un organigramme de la DG JAI installée dans de nouveaux locaux rue du Luxembourg). Au sein de l'Unité coopération judiciaire en matière pénale, je suis plus particulièrement en charge du dossier Eurojust, de la criminalité économique et de la criminalité environnementale. Mais il existe beaucoup de "*team-work*" entre les unités.

#### **Organisation du travail au sein la DG JAI**

Récemment l'organisation de la DG JAI a été modifiée afin de créer une nouvelle unité de coordination. Cette dernière veille à la coordination au sein de la DG JAI mais aussi avec les autres DG de la Commission et avec les Etats membres.

Je vais vous donner un exemple de cette nécessaire coordination en matière de criminalité environnementale. Il existe, en effet, en la matière deux initiatives concurrentes: une proposition de directive de la part de la Commission et une proposition de décision-cadre à l'initiative du Danemark. C'est d'ailleurs la première fois qu'une proposition en matière pénale est émise dans le premier pilier. Or l'article 47 du TUE donne la priorité au premier pilier. Il existe une base juridique en matière environnementale dans le cadre du premier pilier (l'article 175 TCE).

La même question se pose concernant la protection des intérêts financiers de la Communauté. Une directive a en effet été proposée par la Commission reprenant le contenu des conventions adoptées jusque là dans le troisième pilier.

Pour la drogue nous (la Commission veut-il dire) avons même proposé une proposition de décision dans le troisième pilier car la protection de la santé nous semble plutôt ressortir au domaine de compétence des Etats membres.

Ce problème de la compétence pénale de la Communauté (au sein du premier pilier) est un sujet brûlant et sera abordé au COREPER mercredi 11 juillet 2001.

**Question: Pensez-vous réellement que la Communauté a une telle compétence en matière pénale? Ne faut-il pas, en ce qui concerne des matières qui touchent à la souveraineté nationale, une disposition expresse prévoyant la compétence de la Communauté?**

Si on adopte une interprétation téléologique des traités, la Communauté peut avoir une compétence en matière pénale. Le traité fixe les objectifs à atteindre au sein du premier pilier mais ne détermine pas précisément les moyens. Tous les moyens peuvent dès lors être utilisés même les sanctions pénales. D'ailleurs le traité ne distingue pas clairement ce qui relève du civil, de l'administratif et du pénal. Enfin la jurisprudence de la CJCE aborde souvent des problèmes en matière pénale par exemple en ce qui concerne les discriminations.

**Question: Mais dans ce cas pourquoi avoir créé le troisième pilier?**

Le troisième pilier est fait pour des questions transversales telles que la coopération policière et judiciaire mais le premier pilier peut imposer des sanctions pénales afin de réaliser les objectifs fixés par les traités.

**Question: Comment le traité définit-il la matière pénale?**

Il n'y a pas de définition. Le troisième pilier pourrait considéré comme une *lex specialis* qui dérogerait au droit commun. Mais une telle conception ne vaut pas puisque la priorité est donnée au premier pilier d'après l'article 47 du TUE.

**Question: Peut-on se référer la Convention européenne des droits de l'homme pour définir la matière pénale? Peut-on inclure les sanctions administratives dans la matière pénale?**

La CJCE n'a jamais défini clairement le pénal. Mais par exemple, elle a considéré que les sanctions imposées par la Commission dans le cadre de la PAC ne sont pas des sanctions pénales.

**Question: Quel est l'état d'avancement d'Eurojust?**

La transformation d'Eurojust en un véritable parquet européen n'est pas exclue mais cela n'était pas du tout l'intention au départ. En effet, il faut se rappeler qu'à Tampere en 1999 on a un peu mis de côté la proposition du *Corpus juris* visant à créer un Parquet européen en matière de fraude aux intérêts financiers de la Communauté européenne. A court terme, Eurojust doit donc être envisagé comme tendant à améliorer la coordination entre les parquets nationaux sans porter atteinte à l'administration de la justice au niveau national. La Commission accepte d'ailleurs cette vision d'Eurojust sauf en ce qui concerne la protection des intérêts financiers pour laquelle elle considère qu'une solution plus intégrée doit être envisagée.

**Question: Quels sont les rapport que devront entretenir Europol et Eurojust?**

Il faut qu'il y ait une coordination. Mais dans un premier temps il faut créer Eurojust et une fois créé on fera une convention sur l'échange d'information et la fourniture d'expertise juridique d'Eurojust à Europol. Un contrôle d'Eurojust sur Europol est tout à fait exclu à court terme.

Pour la protection des données il faudra un contrôle juridictionnel. Tant qu'Europol et Eurojust n'ont pas de pouvoirs opérationnels, ils sont soumis au contrôle juridictionnel des Etats membres. Seules des violations concernant la protection des données sont envisageables. Dans le cadre des enquêtes communes, le contrôle est exercé par l'administration de l'Etat sur le territoire duquel l'équipe intervient. En ce qui concerne le contrôle démocratique d'Europol vous pouvez lire sur internet le discours de Monsieur le Commissaire

**Question: Eurojust ne consacre-t-il pas une mise en réseau des parquets nationaux?**

Eurojust a quatre plus-values:

- Constituer un point de contact, une "centrale". Car il faut bien admettre que le Réseau judiciaire européen ne marche pas car il y a trop de problèmes de langue et de compréhension mutuelle. Eurojust permet donc de faciliter la communication car on aura 15 procureurs côtes à côtes. Cela aboutira à accélérer le processus.
- Accélérer la transmission des commissions rogatoires
- Participation aux équipes communes d'enquête
- Attitude active et non seulement réactive. Eurojust pourra recommander des mesures aux Etats membres ou même demander à un procureur d'un Etat membre d'engager des poursuites.

**Question: Est-ce que cela ne pose pas de problème avec les compétences déjà reconnues à Europol en la matière?**

Il faudra une très grande coordination entre les deux. Les recommandations d'Europol ne s'adressent qu'aux policiers or un tel schéma de répartition des compétences entre la justice et la police n'existe pas dans tous les Etats membres. Le problème de la relation entre Europol et Eurojust n'est pas encore résolu.

**Question: Quelle est la pertinence de l'application du principe de subsidiarité dans la répartition des compétences entre l'échelon européen et national en matière de détermination de la politique pénale?**

Ce principe n'a pas vocation à s'appliquer. C'est plus un problème de coordination et non de compétences concurrentes. Par contre ce principe peut s'appliquer en ce qui concerne les compétences respectives d'Eurojust et du Réseau judiciaire européen. Pour l'instant on n'essaie pas vraiment de clarifier les relations entre ces deux instances. La Commission a juste recommandé que les membres d'Eurojust fassent également partie du Réseau judiciaire européen. Mais il semble que l'on va vers une répartition des tâches entre les deux, le réseau étant compétent pour les affaires de moindre importance, les cas bilatéraux, et Eurojust pour les cas plus graves impliquant au moins trois Etats. Parfois les problèmes sont résolus avec de simples contacts directs et c'est tant mieux. En tout état de cause, les ressources d'Eurojust seront au départ limitées. Ce n'est donc pas un mouvement de centralisation mais plutôt d'accélération de la coordination.

**Question: Comment s'effectue la coordination entre les experts nationaux?**

Par exemple concernant la directive sur le crime environnementale, il y a eu un problème sur le point de savoir quel groupe d'experts devait être compétent. Pour la Commission cela devait être le groupe d'experts du premier pilier. Mais le groupe au Conseil doit correspondre à la base juridique retenue. De toutes les manières, c'est le Conseil qui donne mandat à un des groupes. C'est de la responsabilité interne du Conseil.

**Question: Dans quelle mesure les nouveaux instruments juridiques programmatoires tels que le programme-cadre ou bien le tableau de bord constituent des instruments d'encadrement de la politique publique de l'Union européenne en matière de justice et d'affaires intérieures?**

Nous suivons le plan de Vienne et les conclusions de Tampere à la lettre. Ceci constitue en effet déjà une politique pénale au niveau européen. Certains Etats réalisent d'ailleurs seulement aujourd'hui l'ampleur des engagements qu'ils ont pris à Tampere. Mais la plupart des Etats sont coopérants concernant Eurojust (plus par exemple qu'en matière de rapprochement des législations).

**Question: Quels sont les problèmes que posent le rapprochement des législations?**

La Commission a fait des propositions en matière de trafic de stupéfiants en dégageant des éléments de définition et en fixant le minimum de la peine maximum. Mais on ne fait pas de définition exclusive, il reste toujours une marge d'appréciation pour les Etats membres. Le principe de la précision de l'incrimination n'est ici pas respecté. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les instruments du troisième pilier ne sont pas d'effet direct.

**Question: L'échelon européen est-il le cadre adéquat pour lutter contre le trafic de stupéfiant et le terrorisme?**

Nous travaillons beaucoup avec le Conseil de l'Europe. Les conventions du Conseil de l'Europe sont d'ailleurs très souvent prises comme base de travail ou même comme modèle. C'est le cas de la convention sur le crime environnemental. C'est mon collègue Juergen Friedeberger qui est le spécialiste des relations avec le Conseil de l'Europe et plus

spécialement concernant la Convention "Cybercrime". La Commission est également conviée à la Conférence Eurojustice.

**Question: Et l'ONU?**

L'unité B2 compétente en matière de lutte contre le crime organisé a beaucoup travaillé avec l'ONU pour la rédaction de la convention sur le crime organisé. Il n'y a pas toujours une position commune entre les Etats membres de l'UE mais on essaie.

**Question: Quel est l'impact de l'élargissement?**

La perspective de l'élargissement aide à trouver plus vite un accord interne. Il faut avoir un acquis à présenter aux Etats candidats. Par exemple, en septembre 2000, le Conseil a voulu faire un acquis en droit pénal de l'environnement surtout dans la perspective de l'élargissement. De nombreuses conventions du Conseil de l'Europe sont déjà acceptées par les Etats candidats mais il faut les transcrire dans le cadre de l'UE. Certaines conventions du Conseil de l'Europe ont directement été considérées comme faisant partie de l'acquis communautaire car elles étaient appliquées par tous les Etats membres. Or en matière pénale, les conventions du Conseil de l'Europe sont très importantes.

**Question: Quel est l'apport de la Charte des droits fondamentaux?**

Ce n'était pas de créer mais simplement de répertorier. Le caractère obligatoire de la Charte n'est pas accepté par tous les Etats. Le but dans un premier temps était de rendre visible la protection des droits fondamentaux. Les institutions ont d'ors et déjà décidé de la respecter même si elle n'est pas pour le moment juridiquement contraignante. L'abolition de la double incrimination pose de vrai problèmes.

## Annexe 7

### Compte rendu du colloque IHESI du 23, 24 mars 2001

#### Première intervention :

#### *Les effets centralisateurs de la coopération des polices – par Hartmut ADEN –*

Les deux hypothèses de départ de l'intervention sont, d'une part, que les moyens juridiques mis à la disposition des services de police par les conventions Interpol, Schengen et Europol sont éloignés du travail policier au quotidien, et, d'autre part, que l'impact de ces conventions est néanmoins considérable.

#### I. L'éloignement du travail policier au quotidien

Cet éloignement résulte pour l'essentiel de la conception élitiste attachée au travail policier au niveau international. Ce travail fonctionne pratiquement comme un système auto-référencé puisque le traitement des informations est effectué sur la base des renseignements glanés par les services de police criminelle.

Néanmoins, il faut nuancer cette première approche à raison de l'existence de coopération transfrontalière (Aachen – Maastricht ; centre opérationnel franco-allemand d'Offenbuch) qui sont des institutions auxquelles les politiques peuvent déléguer toutes les questions de sécurité.

#### II. Effets centralisateurs de la coopération internationale sur les structures policières

Le degré de centralisation des structures policières peut être mesuré soit à l'aune de la dépendance ou de l'autonomie des structures périphériques par rapport aux structures centrales, soit à raison de la distance existant entre les actions policières et les problèmes à résoudre, soit à raison du rapport entre institutions centralisées et décentralisées.

Hartmut évoque cinq facteurs centralisateurs : le renforcement des unités centralisées ; la création de services spécialisés (bureaux nationaux d'Interpol ; SIRENE ; unité national

Europol qui, en Allemagne, sont tous regroupés par le Bundeskriminalamt) ; l'étatisation des structures locales ; le cofinancement par l'Etat central des structures décentralisées et la disparition de structures policières locales.

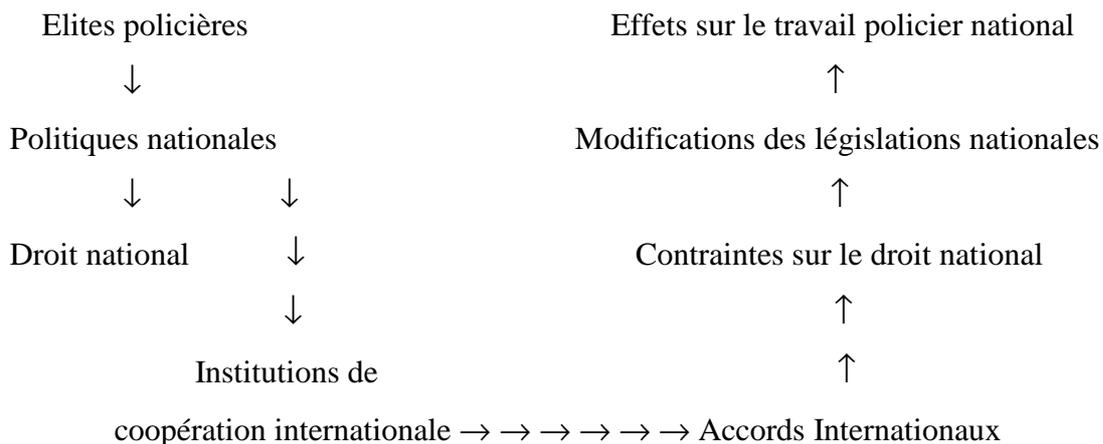
### III. Accroissement de l'autonomie de la police vis à vis de la justice

Le retard de la coopération judiciaire serait à l'origine d'un double mouvement. Cela multiplierait les sources d'informations de la police qui, de ce fait, à une meilleure prise sur la réalité que la justice. De plus, cela remettrait en cause, d'une façon jusqu'alors inconnu, la direction des enquêtes par la Justice.

### IV. La synergie entre police technique et police traditionnelle

Les banques de données policières qui se multiplient, nécessitent une modernisation au sein des structures policières ; elles doivent s'informatiser. Ces banques de données impliquent une meilleure coordination des équipes d'enquêtes. Surtout, émergent de nouvelles stratégies d'enquêtes (enquêtes undercover ex : livraisons surveillées)

### V. Effets au niveau du droit national



## *Deuxième intervention*

### *Les enseignements de la coopération transfrontalière entre la France et l'Allemagne*

Cette intervention rend compte d'une étude menée à la frontière franco-allemande. Cette étude s'intéresse aux discours politiques sur la coopération transfrontalière (niveau central) ainsi qu'aux discours des acteurs de cette coopération (niveau local).

#### I. Les dynamiques en jeu

##### A. Les dynamiques professionnelles

###### 1° - Les relations entre services de police judiciaire et parquets

La primeur policière en matière de renseignement conduit à une coopération transfrontalière judiciaire impulsée par les services de police. Le lien hiérarchique entre police et justice semble s'inverser. Il est frappant, à ce titre, de constater que, même pour les procureurs, les articles de la CAAS (convention d'application des accords Schengen) ne sont connus que dans leur seule acception policière.

###### 2° - Les relations entre échelon central et local

Les relations entre les services transfrontaliers conduisent à l'émergence d'un référentiel mutuel propre à ces services qui sert de moyen de pression à l'échelon local sur l'échelon central et, ce, dès lors que la comparaison des services se révèle désavantageuse pour l'un des deux acteurs. Ainsi, en matière de gendarmerie fluviale, le retard constaté des services français par rapport à leurs homologues allemand est à l'origine des nouvelles dotations au profit de ces services.

###### 3° - Les relations entre douanes françaises et allemandes

La problématique allemande est différente de la problématique française, ce qui implique des différences quant aux conséquences institutionnelles. En Allemagne, les douanes ont opéré un regroupement sur les frontières orientales du pays (éviter un afflux à l'Est) et elles ont l'habitude de conduire des enquêtes en profondeur. Pour les douanes françaises dont les

techniques d'enquêtes sont centrées sur l'obtention de résultat, la perte des interlocuteurs douaniers allemands, les a conduit à s'insérer dans une relation dynamique avec les coopérations policières et judiciaires.

4° - Les relations entre police et gendarmerie nationale

L'interaction entre services transfrontaliers de police et de gendarmerie dont les compétences, les missions et les interlocuteurs sont équivalents, conduit à un rapprochement des méthodes de travail.

### B. Les dynamiques institutionnelles

Le principe de base est que toute institution vise à obtenir du politique une politique qui lui soit favorable. On constate, pour la France, qu'en l'absence de projet de coopération transfrontalière décidé au niveau central, c'est le centre commun de coopération judiciaire et policière qui, au plan local, définit les techniques et les moyens de ses actions et, ce, pour l'essentiel, selon le schéma prévu par le projet allemand de sécurité intérieure. Le niveau local fait ensuite remonter au plan central ses demandes.

### C. Les dynamiques organisationnelles

Les organisations policières subissent des évolutions liées à la connaissance de leurs homologues allemands et de leurs méthodes de travail, à l'émergence de professionnels de la coopération transfrontalières qui, tous, appartiennent aux services locaux de police, et à leurs velléités de création de postes transfrontaliers.

La logique professionnelle devient un enjeu organisationnel majeur dont l'objectif réside tant dans la création de ressources linguistiques, juridiques pour le service, que du savoir détenu à raison du rôle de partenaire exclusif joué à l'égard des acteurs policiers allemands. Néanmoins, le problème de l'harmonisation des méthodes d'action demeure posé, d'une part, en matière d'observations et de poursuites transfrontalières – compte tenu de la surabondance des moyens mis en œuvre par l'Allemagne du point de vue français – et, d'autre part, en matière de douanes – où les stratégies d'enquête sont largement dissemblables –.

## II. Les conséquences des interactions sur les organisations et leur forme concrète

L'action des polices transfrontalières s'inscrit dans un périmètre restreint autour de la frontière franco-allemande (3 km). Quoique les mouvements d'institutionnalisation soient identiques, de part et d'autre de la frontière, les conséquences en résultant sont différentes selon le pays considéré. Pour ne s'intéresser qu'à la France, cette institutionnalisation peut produire trois effets : la création et la revitalisation de structures de coopération plus anciennes ; un phénomène de centralisation et la décentralisation d'un certain nombre de services de sécurité.

### A. La création et la revitalisation de structures de coopération plus anciennes

L'accroissement de la complexité des procédures augmente les risques d'annulation procédurale. De ce fait, émerge, aux niveaux central et local, un besoin de structures permanentes nouvelles de conseil, de traduction, de formation, de recherche, c'est-à-dire de services spécialisés dans la coopération transfrontalière.

Certaines structures telle l'AMI reprenne de l'activité au moment de la mise en place de la coopération transfrontalière et certains instruments juridiques anciens – tels que la Convention sur l'entraide répressive de 1959 – sont remis au goût du jour – par les instruments Schengen.

### B. Un phénomène de centralisation ?

On assiste à la concentration des structures au niveau local (CCPD) et entre structures françaises et allemandes en vue tant de l'entraide judiciaire et de l'échange d'informations, qu'en vue de la formation des personnels. Cela a plusieurs conséquences pour les services français : la gendarmerie met l'accent sur la coopération directe et la place qui lui est réservée dans le traité Mandorff de 1992 ; la police insiste quant à elle sur ses cellules de coopération européenne et la mise en place de commissariats bi-nationaux ; les douanes s'interrogent sur leur présence effective au sein des CCPD.

### C. La décentralisation de certains services de sécurité.

Paradoxalement, alors que se fait jour une concentration des services, les nouveaux dispositifs Schengen, CAAS, Mandorff en matière de coopération pose un certains nombres d'interrogations aux services de sécurité et de justice. Ces interrogations ne peuvent toutefois remonter aux ministères qui, sur ces sujets, ne répondent pas aux questions des services. De ce fait, *ce sont, en matière de police et de justice, les parquets qui rendent effective la coopération en donnant leurs avis sur les questions posées et qui, en quelque sorte, créent une législation en attendant la donne jurisprudentielle*. On assiste, en fait, à une délégation du pouvoir de décision du centre vers la périphérie.

#### *Troisième intervention :*

#### *La coopération policière européenne et ses effets sur les services de police anglais*

##### I. La coopération policière européenne vue d'Angleterre

A l'heure actuelle, une proposition anglaise vise à établir à Dublin une école policière européenne en vue d'atténuer les différences culturelles entre la police britannique et celles des autres pays européens.

Au niveau pratique la coopération policière s'est tout d'abord orienter sur les questions terroristes. La Grande-Bretagne est en effet à l'origine du Police Working Group on Terrorism dont l'existence a été mise en cause par la création d'Europol. Avec l'ouverture du tunnel sous la manche une collaboration pratique s'est développée avec la police française ; les gouvernements ne s'y sont introduit qu'*a posteriori*.

Les positions de défiance britanniques vis à vis des développements de la coopération policière au sein de l'Union s'expliquent, pour Schengen, par l'absence d'une tradition des contrôles d'identités en Grande-Bretagne - sauf au volant - et, par le problème de l'armement des policiers (les policiers anglais ne portent pas d'armes et s'y sont refusés encore récemment) en matière de droit de poursuites et d'observations transfrontalières. Néanmoins, la Grande-Bretagne négocie en vue d'une participation partielle aux accords Schengen. Elle rejette toutefois toute adhésion à Europol qu'elle considère comme la première instance policière de coopération née en l'absence de tout besoin technique.

## II. Ses effets sur la police anglaise

La coopération policière européenne conduit à une nationalisation des personnels, au développement de techniques de surveillance intelligentes, sans arrestations et à une nouvelle définition de l'indépendance locale des services de police. De plus, cette coopération accroît l'importance des douanes chargés, depuis la création d'Europol, des fraudes à la TVA et des questions relative au trafic de drogue. Corrélativement, elle diminue le rôle traditionnellement dévolu aux services d'espionnage. En effet, en Grande-Bretagne, les questions de drogue relevaient tant de l'administration douanière que du MI 6 – service d'espionnage – et les contrôles aux frontières étaient quant à eux traités tant par les services de l'immigration que par la douane et les services d'espionnage chargés du volet terroriste.

Il faut noter que la Grande-Bretagne connaît à l'heure actuelle certaines évolutions, telles que l'introduction de cartes d'identité – les 'citizen identity cards' qui posent problèmes car les britanniques ne sont pas 'citizens' mais 'subjects' – . On doit également constater qu'en l'absence d'exportation de modèles de polices, les idées policières, quant à elles, s'exportent. En somme, alors que les organisations conservent leurs spécificités, les idées, elles, convergent. Ainsi, alors qu'il y a peu la Grande-Bretagne ne considérait pas comme une infraction l'intention de commettre un acte terroriste à l'étranger, il n'en va plus de même maintenant.

*(La quatrième intervention ne présente, pour notre recherche, aucun intérêt)*

***Cinquième intervention :***

***Controlling organized crime , synthèse de Didier BIGO sur l'étude dirigée par Monica DELBOURG dite projet FALCON.***

La problématique du rapport concerne l'impact des recommandations et décisions du Conseil et de la Commission européenne sur les services nationaux de police.

### I. La méthodologie

Un questionnaire type concernait tant les caractéristiques des systèmes criminels au niveau national, que l'action des systèmes de police en matière de crime organisé. A cet égard, il

convient de constater que la notion de ‘crime organisé’ émerge par le biais de l’Europe et qu’il n’en existe que de rares définitions juridiques nationales.

Ce questionnaire devait permettre de détecter, tout d’abord, les thèmes définis par les acteurs comme des thèmes de convergence et les systèmes de représentation nationaux de la notion de ‘crime organisé’. A partir de là, se posait la question de l’analyse que l’on peut faire à partir d’un thème conçu en convergence. En effet, seules les convergences sont perçues comme communes et la problématique de l’européanisation est limitée à ce qui va dans le sens de la convergence. En matière d’européanisation, il convient d’éviter l’écueil de mettre en avant les décisions européennes comme des précurseurs des pensées nationales car il y a une sorte de ‘feedback’. Par exemple, l’Union peut être un moyen pour des acteurs nationaux d’obtenir un déblocage national ; elle peut servir d’instrument de légitimation d’une décision. Il est intéressant de noter pour la France certains décalages dans l’appréhension de la notion juridique de crime organisé entre intervenants nationaux et bruxellois. Ainsi, alors que les services de police sont sceptiques quant à l’utilité de cette notion – puisqu’il existe, selon eux, un ensemble (croissant à dire vrai) d’incriminations servant d’équivalent fonctionnel à cette notion – et qu’en conséquence le SGCI se refuse à la voir défini, les agents français à Bruxelles semblent favorable à une définition stricte du crime organisé.

## II. Les effets de l’européanisation sur les structures policières

Ils sont pour l’essentiel de l’ordre de la politique symbolique. Les organisations conduisent à une structuration des normes et des catégories de pensées qui rétroagissent sur les pratiques au sein du système. Entre 1992 et 1995, les modifications des structures policières françaises anticipent les recommandations. On ne peut toutefois en déduire, au cours de cette période, l’absence d’effet de l’européanisation sur la police nationale. En effet, la manière dont se structure les discours et les catégories statistiques au sein des organisations n’est pas sans impact. Le caractère central de la coopération policière européenne est lié à l’idée que le crime organisé et international existe. Toutefois, si la notion émerge au niveau central, elle est peu utilisée au niveau local ou opérationnel – ce qui représente la majorité du personnel policier – . Le discours est de plus variable selon les services et les intérêts propres que présente, pour eux, la coopération policière.

### III. L'éclatement du cadre normal de conceptualisation des politiques publiques.

L'hyper – professionnalisation conduit à une nouvelle structuration des solidarités qui ne s'effectue plus au sein des espaces nationaux mais se construit avant tout sur des bases technocratiques ou bureaucratiques (par le rapprochement de services techniques). Ces nouvelles solidarités peuvent ne pas résulter d'une logique fonctionnaliste ou téléologique comme on l'affirme communément. Il ne faut, en effet, pas confondre l'évolution du crime avec celle des organisations en charge de son traitement. Ces nouvelles organisations tel qu'Europol, lieu de convergence extrême, s'accommodent de l'absence de définition des incriminations sur lesquelles ils travaillent (comme, par exemple, la criminalité organisée). En effet, il s'agit d'espace créateur de 'protonorme', c'est à dire d'espace où le discours vise à encadrer tant les discours en accord que ceux en désaccord. Notons qu'interroger sur la signification du terme protonorme, Didier BIGO le défini comme « une règle qui n'est plus initiale, qui encadre un processus existant et qui permet tout à la fois d'apporter une sécurité juridique aux agents et d'étendre la frontière du droit ».

### IV. Distanciation du narratif

Quel rapport entretiennent les discours des polices avec la réalité et, même, avec la vérité. Il s'agit ici de noter que les discours en sciences sociales participent largement au discours policier. Ils l'instrumentalisent et l'objectivent par le biais du recours au comparatisme. Cela leur permet de structurer le champ policier à l'aide d'acteurs extérieurs à ce champ. Il s'agit plus, pour eux, de connecter de l'hétérogène que d'intégrer les études relatives à l'eupéanisation.

Derrière ces discours, la question centrale demeure celle de l'intérêt des services à investir le champ européen. Globalement, il semble que la réponse soit triple. Tout d'abord le gain d'une marge procédurale et politiques pour les acteurs policiers – et les risques que cela comporte pour les libertés publiques –. Ensuite, des intérêts classiques de la science administrative des organisations faisant appel tant aux logiques personnelles des acteurs, qu'à la compétition entre services en vue de s'affirmer comme une priorité ministérielle. Enfin, l'absence d'impact réel de l'eupéanisation sur ses services.

## Annexe 8

### Liste complète des entretiens

- Marie-Anne Chapelle (Chef de bureau de l'entraide répressive internationale et des conventions pénales, Ministère de la Justice)
- Bruno Dalles (Chef de Bureau de la lutte contre la criminalité organisée, le trafic de stupéfiants et le blanchiment, Ministère de la Justice)
- Jean-Pierre Dintilhac (Procureur de la République, TGI de Paris)
- Daniel Fontanaud (Chef du bureau du droit pénal européen et international, Service des affaires européennes et internationales, Ministère de la Justice).
- Pascal Fourré (Chef de bureau de la lutte contre le terrorisme et de la protection des intérêts fondamentaux de la nation, Ministère de la Justice).
- Philippe Frizon, (Commissaire principal, Adjoint au chef de la Division nationale Antiterroriste, Ministère de l'Intérieur).
- François Jaspard, (Directeur de l'Office central pour la répression du trafic illicite de stupéfiants, Ministère de l'Intérieur).
- Gilles de Kerchove (Conseil de l'Union européenne)
- Gwen Kéromnès (Bureau du droit pénal européen et international, Service des Affaires Européennes et Internationales, Ministère de la justice).
- Philippe Lagauche, (Chef du Bureau de la politique criminelle et de la législation pénale en matière économique, financière fiscale et sociale, Ministère de la Justice).
- Catherine Pignon (Chef de Bureau de la lutte contre la criminalité organisée, le trafic de stupéfiants et le blanchiment, Ministère de la Justice)
- Patrick Poirret, (Sous-Directeur des Affaires pénales générales et des grâces, Ministère de la Justice).
- Michel Quillé (Chef de la Division relation internationales, Ministère de l'Intérieur).
- Xavier Richaud (Procureur de la République, TGI de Grenoble)
- Jean-Michel Thillier (Responsable du secteur Lutte contre la drogue au SGCI)
- Elisabeth Toulemonde, (Magistrat, Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les questions de coopération économique européenne)
- Olivier Vioud (Procureur Général, Cour d'appel de Grenoble)

- Martin WASMEIER (Cabinet du Chef de l'Unité coopération judiciaire en matière pénale au sein de la Direction Générale Justice et Affaires Intérieures de la Commission de l'Union européenne)

## **TABLE DES MATIERES**

## **Territorialisation et européanisation de la Justice**

### **Introduction (p. 1)**

### **CHAPITRE I – TERRITORIALISATION DE L’ACTION JUDICIAIRE ET RECOMPOSITION DU RÔLE DE LA CHANCELLERIE (p. 3)**

#### **A/ LA TERRITORIALISATION DE L’ACTION JUDICIAIRE (p. 4)**

- 1. Une territorialisation d’abord engagée en matière de sécurité (p.4).*
- 2. L’impact de cette territorialisation sur l’action judiciaire : l’exemple des réponses judiciaires à la toxicomanie (p. 12).*

#### **B/ LA RECOMPOSITION DU RÔLE DU MINISTERE DE LA JUSTICE : UNE FONCTION D’INTERCONNEXION VERTICALE ET HORIZONTALE A PLUSIEURS FACETTES (p. 21).**

- 1. L’interconnexion verticale : l’exemple de la politique pénale de lutte contre le terrorisme (p. 21)*
- 2. L’interconnexion horizontale : l’exemple de la lutte contre le trafic des stupéfiants (p. 23)*

### **CHAPITRE II - EUROPEANISATION DE LA JUSTICE ET MUTATIONS DU SYSTEME JUDICIAIRE NATIONAL (p. 37)**

#### **A/ LA DIMENSION POLITIQUE DE L’EUROPEANISATION DE LA JUSTICE OU LA DETERMINATION DE LA POLITIQUE PENALE COMME LIEU DES MUTATIONS DU SYSTEME JUDICIAIRE (P. 42)**

- 1. L’évolution des sources et des modes de légitimation de la justice (p. 42)*
- 2. L’affirmation d’un pouvoir d’incriminer au niveau européen (p. 51).*
- 3. L’impact sur le système judiciaire (p. 58).*

**B/ LES MUTATIONS INSTITUTIONNELLES DE L'EUROPEANISATION DE LA JUSTICE ET LES CONSEQUENCES SUR LE SYSTEME JUDICIAIRE (p. 63)**

*1. Les instruments de la coopération connaissent une importante évolution (p. 63).*

*2. Le mouvement d'européanisation des poursuites (p. 77)*

**Conclusion (p. 82)**

**Bibliographie (p. 84)**

**Annexes (p. 95)**

**Tables des matières (p. 144)**