

BIBLIOTHÈQUE DE LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

XXVII

La justice pénale et l'Europe

SOUS LA DIRECTION DE

Françoise TULKENS

ET

Henri-D. BOSLY



Travaux des
XV^e journées d'études juridiques Jean Dabin
organisées par le Département de criminologie
et de droit pénal

=====
EXTRAIT
=====

BRUYLANT
BRUXELLES

1 9 9 6

VERS UNE JUSTICE
PÉNALE EUROPÉENNE :
L'APPORT
DE L'UNION EUROPÉENNE

PAR

DANIEL FLORE

CONSEILLER JURIDIQUE ADJOINT CHEF DE SERVICE
AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

L'objet de cette contribution est d'esquisser le rôle que pourrait avoir l'Union européenne dans le processus d'émergence d'une justice pénale européenne.

Le Traité sur l'Union européenne consacre un titre entier à la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures et fait de la question de la coopération judiciaire en matière pénale une des questions d'intérêt commun aux États membres de l'Union. Il s'agit donc de savoir, d'une part, ce que recouvre cette mention dans l'état actuel du fonctionnement de l'Union européenne, d'autre part, quelles perspectives ouvre le rattachement de la problématique de la coopération judiciaire en matière pénale à la réalité politique de l'Union européenne. Il s'agit, en particulier, de donner une réponse à la question de savoir si ce rattachement ouvre une voie vers l'émergence d'une justice pénale européenne, celle-ci étant entendue non comme la création d'un espace juridique homogène, aux normes matérielles harmonisées — objectif qui n'est certainement pas réaliste et peut-être même pas souhaitable —, mais comme la mise en place d'un système de justice pénale qui permette un exercice de la justice cohérent et coordonné.

PREMIÈRE CONSTATATION : LOURDEURS ET LACUNES
DANS LA COOPÉRATION JUDICIAIRE
EN MATIÈRE PÉNALE

Je partirai d'une constatation simple. La coopération judiciaire, telle qu'elle fonctionne actuellement dans la pratique, est une machinerie lourde et souvent lente. Des semaines sont fréquemment perdues uniquement pour la transmission de l'information entre les autorités concernées par l'action de la justice (celle-ci impliquant l'intervention d'autorités administratives intermédiaires dont on n'aperçoit pas l'utilité) (1). En outre, du fait de ces mécanismes, les autorités responsables de l'action de la justice perdent le contrôle de leur action et doivent s'en remettre à la diligence d'autorités qu'elles connaissent peu. C'est la raison pour laquelle les services de police comme les services administratifs (douaniers ou fiscaux notamment) préfèrent éviter autant que possible de passer par ce canal et préfèrent recourir à l'échange d'informations administratif. Je ne m'étendrai pas sur cet aspect qui est développé dans d'autres contributions.

Mais à côté de ces lenteurs et de ces lourdeurs, il faut voir qu'il y a aussi de nombreuses lacunes qui subsistent dans cette coopération judiciaire, même entre des pays aussi proches politiquement que ceux de l'Union européenne, lacunes qui, si elles ne rendent pas dans tous les cas impossible l'exercice de la justice, le compromettent toutefois à coup sûr.

Les exemples sont nombreux. Il en va ainsi notamment du principe de la non-extradition des nationaux, qui est défendu par la majorité des États européens. En cas de non-extradition d'un national, si l'extradition qui est refusée était demandée aux fins de poursuite, les poursuites pourront la plupart du temps (2) être exercées dans l'État requis, le cas échéant sur

(1) B. DE RUYVER, G. VERMEULEN, T. VANDER BEKEN, P. ZANDERS, *Internationale samenwerking in strafzaken en rechtsbescherming. Pleidooi voor een geïntegreerde nationale en internationale benadering*, Brussel, Politeia, 1995, pp. 64-65.

(2) Il y a toutefois des cas où la non-extradition pourra entraîner l'impunité pour des raisons de technique juridique. Prenons l'exemple d'un belge qui commet une infraction grave en Belgique. Il fuit par l'Allemagne et se réfugie en France. La Belgique demande l'extradition de la personne à la France et l'obtient. Une fois la personne en Belgique, on apprend qu'elle a commis une autre infraction en Allemagne, pendant sa fuite. Conséquence : la personne sera jugée en Belgique pour le fait commis en Belgique. Par contre,

la base du critère de compétence extraterritoriale de la personnalité active. Néanmoins, les autorités judiciaires auront à faire face à toutes les difficultés résultant de ce que les faits ont été commis à l'étranger, que les éléments de preuve et les éventuels témoins s'y trouvent, ... Quant aux éventuelles victimes ou parties civiles, résidant sur le territoire de l'État requérant, leur situation juridique sera inévitablement moins bonne que si le jugement pouvait être rendu dans cet État. Si par contre l'extradition était demandée pour l'exécution d'une peine, il faut admettre qu'à défaut de règle de droit positif permettant l'exécution du jugement étranger, l'État requis qui refuserait l'extradition et qui voudrait néanmoins éviter que la personne ne bénéficie de l'impunité n'aurait d'autre recours que de la faire rejurer (3), avec tous les inconvénients que présente cette solution.

On peut penser également aux problèmes découlant du refus de coopération pour infractions fiscales ou politiques, ou pour absence de double incrimination, quand celle-ci résulte de causes juridiques purement techniques (comme dans le domaine de la corruption ou de la participation à une organisation criminelle (4)).

On pense encore à l'impossibilité, dans le droit positif de la majorité des États européens, d'exécuter les condamnations prononcées dans d'autres pays, non seulement lorsqu'elles pré-

elle ne pourra être jugée en Belgique pour le fait commis en Allemagne parce que l'article 12 du titre préliminaire du Code de procédure pénale ne permet l'exercice de poursuites en Belgique dans ce cas que si la personne est trouvée en Belgique, ce qui n'est pas le cas dans l'hypothèse d'une extradition. Par contre, la personne étant belge ne pourra être extradée vers l'Allemagne pour y être poursuivie pour l'infraction commise en Allemagne — en raison de la règle de non-extradition des nationaux — et elle restera pour cette raison impunie pour ce deuxième fait. V. dans le même sens G. DEMANET, « Quelques problèmes relatifs à l'extradition demandée par la Belgique », *Rev. dr. pén. crim.*, 1993, pp. 9-11. V. aussi la recommandation faite aux autorités judiciaires à ce sujet dans la circulaire ministérielle du 24 avril 1995 relative à l'extradition et à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États parties à la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 19 juin 1990, *M.B.*, 2 juin 1995, p. 15768.

(3) Ce qui serait compatible avec le principe *non bis in idem*, tel qu'il est consacré par l'article 13 du titre préliminaire du Code de procédure pénale, comme par l'article 54 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen, du 19 juin 1990.

(4) Dans le cas de la corruption, par exemple, un problème peut se poser du fait que l'infraction prévue par le droit interne s'applique uniquement aux faits visant des fonctionnaires nationaux et ne protège pas les intérêts d'États étrangers. Dans le cas de la participation à une organisation criminelle, un problème peut se poser dans la mesure où un élément constitutif diffère d'un État à l'autre, sans que cette différence touche cependant au fond de l'incrimination.

voient des peines privatives de liberté, mais aussi lorsqu'elles imposent des amendes, des interdictions et des déchéances (5), ou même des sanctions alternatives.

En outre, à côté de ces problèmes qui touchent la coopération judiciaire en général, quel que soit le domaine de la criminalité auquel elle s'applique, d'autres problèmes plus spécifiques et peut-être plus aigus se posent : de nouvelles formes de criminalité se développent, qui ont un caractère intrinsèquement transfrontalier ou transnational et qui rendent par là-même encore plus essentielle la possibilité d'une coopération judiciaire sans faille, pour un exercice cohérent et efficace de la justice.

Ainsi, dans le contexte d'un trafic international (de stupéfiants, d'armes, de voitures volées, d'œuvres d'art, d'exploitation de la prostitution,...) ou dans le cas d'un réseau de blanchiment de capitaux, toute une série de faits constitutifs d'infraction, liés par la même intention, seront réalisés dans différents pays. Les auteurs seront retrouvés sur le territoire de ces différents pays. Supposons qu'il y ait des victimes ou des préjudices subis sur le territoire de chaque État et que les autorités judiciaires de chacun de ces États souhaitent poursuivre les auteurs appréhendés sur leur territoire. Comment l'action de la justice pourra-t-elle s'exercer de façon rationnelle, efficace et équitable dans un tel cas ? Quelle autorité acceptera de se décharger au profit de l'autorité d'un autre pays, en accordant l'extradition de la personne vers ce pays ? Comment les droits des victimes seront-ils sauvegardés dans ce cas ? Quelle entraide judiciaire sera accordée pour des faits qui sont à l'instruction en Belgique, quand les règles sur le secret de l'instruction varient d'un État à l'autre ? Comment garantir l'égalité des auteurs présumés devant la justice s'ils sont jugés dans des pays différents, selon des lois différentes ? Et comment assurer le respect du principe *ne bis in idem* ? Autant de questions fon-

(5) Prenons l'exemple d'un belge qui réside en Belgique et cause un accident de la route aux Pays-Bas. En traversant un village à une vitesse excessive, il tue un enfant qui traversait la route en empruntant un passage pour piétons. Poursuivi aux Pays-Bas, il est condamné à une peine avec sursis et est déchu du droit de conduire. Cette déchéance n'est pourtant pas exécutoire en Belgique et la personne pourra reprendre impunément le volant. Dans l'état actuel du droit, elle pourra même obtenir un duplicata si son permis a été saisi.

damentales à propos desquelles ni le droit positif ni la pratique ne fournissent de réelle solution.

Premier constat donc, celui des lourdeurs, des lenteurs et des lacunes de la coopération judiciaire telle qu'elle fonctionne aujourd'hui.

DEUXIÈME CONSTATATION :
L'EXISTENCE D'UN RÉSEAU
DE CONVENTIONS INTERNATIONALES

Comme le montre bien le rapport de H. Bosly et de G. Renault, un vaste réseau de conventions existe pourtant déjà. Et certaines de ces conventions permettraient de combler certaines des lacunes que je viens de mentionner ou d'alléger et d'accélérer les procédures.

Pour se limiter au plan régional européen, il y a les cinq Conventions de base du Conseil de l'Europe, sur l'entraide judiciaire en matière pénale (6), l'extradition (7), la transmission des poursuites (8), l'exécution des condamnations (9) et le dépistage, la saisie et la confiscation des produits du crime (10) (et trois protocoles additionnels : un à la Convention d'entraide judiciaire (11), les deux autres à la Convention sur l'extradition (12)).

Il y a la Convention d'application de l'Accord de Schengen (13) qui vise à améliorer la coopération en ce qui concerne l'entraide, l'extradition, l'exécution des condamnations priva-

(6) Faite à Strasbourg, le 20 avril 1959, ratifiée par la Belgique le 13 août 1975 (loi du 19 juillet 1975, *M.B.*, 23 octobre 1975).

(7) Faite à Paris, le 13 décembre 1957, signée par la Belgique le même jour mais non encore ratifiée.

(8) Faite à Strasbourg le 15 mai 1972, signée par la Belgique le même jour mais non encore ratifiée.

(9) Faite à La Haye, le 28 mai 1970, signée par la Belgique le même jour mais non encore ratifiée.

(10) Faite à Strasbourg, le 8 novembre 1990, signée par la Belgique le même jour mais non encore ratifiée.

(11) Fait à Strasbourg, le 17 mars 1978, signé par la Belgique le 11 juillet 1978, mais non encore ratifié.

(12) Faits à Strasbourg le 15 octobre 1975 et le 17 mars 1978.

(13) Faite à Schengen le 19 juin 1990, entrée en vigueur le 26 mars 1995 ; loi belge d'approbation du 18 mars 1993 (*M.B.*, 15 octobre 1993).

tives de liberté à l'égard des personnes évadées et l'application du principe *ne bis in idem*.

Il y a enfin les instruments adoptés par les Communautés européennes, puis par l'Union européenne. Les Communautés européennes elles-mêmes en effet, sans attendre de recevoir de compétence explicite dans ce domaine (14), s'étaient penchées sur la question de la coopération judiciaire en matière pénale et ont établi, après l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen et avant l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne, plusieurs instruments dont l'objectif est de proposer, sur le modèle des mécanismes mis en place sur le plan du Conseil de l'Europe, une coopération plus souple et plus rapide que celle prévue par les conventions de cette organisation.

Il s'agit essentiellement de la convention sur l'application du principe *ne bis in idem* (15), de celle relative à la simplification et à la modernisation des modes de transmission des demandes d'extradition (16), de celle sur la transmission des poursuites (17), de celle sur l'exécution des condamnations pénales étrangères (18).

Depuis l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne, ce travail est poursuivi par l'Union européenne, dans le cadre des compétences et des structures établies par le titre VI du traité, et on peut noter que le Conseil a adopté le 10 mars 1995 une Convention sur l'extradition simplifiée en cas de consentement de la personne (19) et qu'un projet de convention est par ailleurs en discussion pour assouplir les conditions de fond de l'extradition prévues par la convention européenne. On mentionnera aussi qu'un projet de convention est également en

(14) Les questions de coopération judiciaire en matière pénale étaient, à défaut d'autre base juridique, paradoxalement traitées dans le cadre juridique du titre III de l'Acte unique européen, contenant les dispositions sur la coopération européenne en matière de politique étrangère.

(15) Faite à Bruxelles le 25 mai 1987, signée par la Belgique le même jour mais non encore ratifiée.

(16) Accord fait à San Sebastian le 26 mai 1989, signé par la Belgique le même jour mais non encore ratifié.

(17) Accord fait à Rome le 6 novembre 1990, signé par la Belgique le même jour mais non encore ratifié.

(18) Faite à Bruxelles le 13 novembre 1991, signée par la Belgique le même jour mais non encore ratifiée. Cette convention vise seulement l'exécution des peines privatives de liberté et des sanctions pécuniaires.

(19) Convention du 10 mars 1995 relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les États membres de l'Union européenne, *J.O.C.E.*, 30 mars 1995, C 78/1.

cours de discussion au sein de Conseil en ce qui concerne l'exécution des déchéances du droit de conduire.

DES RESSOURCES À EXPLOITER :
L'OPPORTUNITÉ D'UTILISER
LES INSTRUMENTS EXISTANTS

La première observation qui s'impose à la suite de ces deux constatations, est une observation de simple évidence : c'est que la coopération serait meilleure si toutes les conventions étaient ratifiées par tous les États.

Et cela vaut particulièrement pour la Belgique qui a un triste record dans ce domaine (20), puisque, de toutes les conventions qui viennent d'être énumérées, elle n'a ratifié que la Convention européenne sur l'entraide judiciaire en matière pénale (il y a 20 ans) et la Convention d'application de l'Accord de Schengen. Les raisons de cette inertie sont difficiles à comprendre (21), surtout quand on sait que les projets d'approbation parlementaire de six des instruments mentionnés ont été transmis par le ministre de la Justice au début de l'année 1993 au ministre des Affaires étrangères qui est responsable de la présentation au Conseil des ministres et du dépôt au Parlement des projets de loi d'approbation des conventions internationales.

Néanmoins, indépendamment du triste record de la Belgique, il faut remarquer que le niveau de ratification de nombre de ces conventions reste globalement très bas. Si on excepte les Conventions européennes sur l'extradition et l'entraide judiciaire en matière pénale qui sont appliquées par la quasi-totalité des États membres de l'Union européenne et même du Conseil de l'Europe, seuls cinq États membres de l'Union européenne ont ratifié les Conventions du Conseil de l'Europe sur la valeur internationale des jugements répressifs et la transmission des poursuites et quatre celle sur le blanchi-

(20) Pour une analyse détaillée de l'état et des perspectives de ratification par la Belgique, v. D. FLORE et F. THOMAS, « La régionalisation du droit pénal international », *Rev. dr. pén. crim.*, 1993, en particulier pp. 124-126.

(21) V. cependant ce qu'en disaient des responsables du ministère de la Justice en 1974 : *La Belgique et le droit international. Acta colloquium 20/21 mai 1974*, B. DE SCHUTTER (ed.), Leuven, Acco, 1975, pp. 177-179.

ment, le dépistage, la saisie et la confiscation des produits du crime (22).

En ce qui concerne les conventions de l'Union européenne, le tableau est plus sombre encore. Si quatre États ont ratifié la Convention sur l'application du principe *ne bis in idem* de 1987, trois ont ratifié celle de 1989 sur les modes de transmission des demandes d'extradition, deux celle de 1991 sur l'exécution des condamnations et un seul a ratifié celle de 1990 sur la transmission des poursuites (23).

Cela étant, il faut nuancer cette observation. Il est vrai que la coopération serait meilleure si tous les instruments existants étaient d'application, mais si certains instruments ne sont pas ratifiés, c'est peut-être aussi parce qu'ils ne correspondent pas aux besoins qui sont ressentis par les autorités concernées ou qu'ils proposent des solutions qui ne paraissent pas satisfaisantes pour les autorités responsables des différents États. Et il est vrai qu'en particulier les deux conventions du Conseil de l'Europe conclues dans les années 70, sur la transmission des poursuites et sur la valeur internationale des jugements, qui poursuivent l'objectif d'une coopération obligatoire dont toutes les conditions soient réglées dans le détail, proposent des solutions lourdes et assez rigides qui rebutent de nombreux États.

C'est d'ailleurs en se basant sur ce constat que les Communautés européennes avaient entrepris une réflexion en vue d'une amélioration des mécanismes proposés et mis en chantier l'élaboration de deux conventions sur ces objets, dont l'objectif était précisément de proposer une solution plus souple, qui reposerait davantage sur la volonté des États de coopérer que sur l'application mécanique d'obligations rigides. Ces nouvelles conventions ont-elles atteint leur objectif ? Il est difficile de l'affirmer si l'on prend comme critère d'appréciation le niveau actuel de ratification de ces conventions.

(22) L'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas, l'Espagne et la Suède pour les deux premières ; la Finlande, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume Uni pour la troisième.

(23) Danemark, France, Italie, Pays-Bas pour la convention de 1987 ; Espagne, Luxembourg, Pays-Bas pour celle de 1989 ; Espagne, Pays-Bas pour celle de 1991 ; France pour celle de 1990.

D'UNE COOPÉRATION INTER-ÉTATIQUE
À UNE INTÉGRATION SUPRA-ÉTATIQUE :
LA NÉCESSITÉ D'UN SAUT QUALITATIF

Ce double constat appelle cependant une autre observation, qui nous amène à la question de l'apport possible de l'Union européenne. La caractéristique des conventions existantes est qu'elles reposent sur une logique purement inter-étatique. Cette logique constitue un pas en avant par rapport à la logique de souveraineté territoriale exclusive qui prévalait au XIX^e siècle. Néanmoins, la coopération qu'elle met en place est purement instrumentale : elle vise à servir les intérêts de la justice des États pris individuellement.

La question qui se pose dès lors, au regard de la réalité politique que constitue l'Union européenne, est la suivante : vu les objectifs que poursuit l'Union européenne en vue d'une intégration globale, qui couvre non seulement l'économique, mais aussi le social, le « sociétal » et donc aussi le domaine de la justice pénale, n'y aurait-il pas lieu d'opérer un saut qualitatif et de passer d'une logique de coopération inter-étatique à une logique d'intégration supra-étatique ?

La discussion a déjà été amorcée lors de la négociation du Traité sur l'Union européenne et il en est résulté le titre VI du traité, sur la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Néanmoins, ce titre VI n'introduit pas réellement de saut qualitatif (24). Une série de problématiques qui étaient déjà traitées de-ci de-là par les États membres entre eux ont été rassemblées dans un ensemble commun qui est le titre VI et auquel ont été assignés des structures et des mécanismes particuliers, mais l'objectif est toujours bien la coopération dans le sens classique du terme et les instruments disponibles sont toujours les instruments classiques du droit international public.

A titre d'exemple, la Convention sur l'extradition simplifiée (citée plus haut), qui est la première convention adoptée par le Conseil dans le cadre du titre VI est bien une convention de

(24) Pour une analyse détaillée, V. D. FLORE et R. TROOSTERS, « Maastricht in beweging. Enkele bedenkingen na het Belgisch Voorzitterschap van de Europese Unie », *Panopticon*, 1994, pp. 302-310.

type classique. Les deux seules particularités qu'elle présente, c'est que, d'une part, tous les États membres l'ont signée le même jour, à l'occasion de son adoption par le Conseil, et que d'autre part, le Conseil en a recommandé la ratification par les États membres (25).

Ainsi, si le titre VI met en place des structures nouvelles, il constitue, comme on l'a écrit par ailleurs, une « coquille vide », qui demande à être remplie par la volonté des États membres (26). Ce que le titre VI ne contient pas, c'est la définition des objectifs de l'Union européenne dans le domaine de la justice pénale.

Dans cet esprit, le saut qualitatif auquel on pense ne concerne pas d'abord le type d'instrument à utiliser pour améliorer la coopération (27), il concerne la logique même de cette coopération : l'Union européenne ne devrait-elle pas être créatrice d'une justice pénale européenne ? Au lieu d'envisager l'exercice de la justice pénale comme quelque chose qui concerne chaque État pris isolément et de concevoir la coopération judiciaire de façon instrumentale par rapport à cet objectif, n'y aurait-il pas lieu de penser la coopération judiciaire comme instrument de réalisation d'une justice pénale européenne ?

Je voudrais indiquer quelques éléments pour une réflexion dans cette perspective, qui constituent les conséquences qu'il convient de tirer de la réalité de l'intégration européenne dans le domaine de la justice pénale.

Le point de départ serait de considérer le territoire européen comme un territoire unique, sur le plan de la justice au même

(25) Quant à la possibilité de recourir à la forme de l'action commune, qui constitue quant à elle une forme juridique nouvelle prévue par le traité, ce type d'instrument, même si les États membres s'accordent à lui conférer un caractère obligatoire, n'est pas envisageable pour l'adoption de mesures touchant à la justice pénale, qui doivent faire l'objet de législation au sein des États membres : par une action commune, le Conseil peut engager les gouvernements, mais non les Parlements, à propos de domaines dont la compétence n'a pas été transférée à la Communauté européenne.

(26) D. FLORE et R. TROOSTERS, « Maastricht in beweging ... », *Op. cit.*, pp. 321-322.

(27) La question des instruments et du recours éventuel à des mécanismes décisionnels communautaires est une autre discussion dans laquelle on n'entrera pas ici, qui soulève des questions de principe en ce qui concerne les mécanismes de contrôle démocratique nécessaires sur le processus d'élaboration de normes dans un domaine touchant aux droits fondamentaux des personnes. V. notamment la contribution de J. SCHUTTE dans la présente publication.

titre qu'en ce qui concerne l'activité économique. Le territoire de l'Union serait comme le territoire d'un État. Les conséquences d'une telle prémisse seraient les suivantes.

- 1° Les autorités judiciaires devraient être rendues juridiquement territorialement compétentes pour tous les faits commis sur le territoire de l'Union européenne, et seules s'appliqueraient les règles de compétence interne pour la détermination de la compétence de chaque juridiction.
- 2° Tout ressortissant d'un État membre devrait être considéré comme un citoyen de l'Union et devrait pouvoir répondre de ses faits devant toutes les juridictions de l'Union européenne, sans pouvoir se retrancher derrière sa qualité de national pour faire obstacle aux poursuites.
- 3° Les commissions rogatoires émanant d'une autorité judiciaire d'un État de l'Union européenne devraient pouvoir être exécutées dans tout autre État membre comme si elles émanaient d'autorités nationales, c'est-à-dire être transmises directement entre les autorités compétentes pour poser les actes, sans passage par des autorités administratives intermédiaires, sans exequatur judiciaire et sans contrôle de l'exécutif.
- 4° Les condamnations prononcées dans un État membre (concernant des peines privatives de liberté, des amendes) devraient pouvoir être exécutées immédiatement dans l'État membre sur le territoire duquel elles peuvent être exécutées, pour autant bien sûr qu'aient été respectés les droits de la défense, et en tenant compte des maxima légaux existant dans l'État d'exécution.
- 5° Les déchéances devraient avoir effet immédiat sur le territoire de l'Union européenne.
- 6° Pour garantir un exercice efficace et cohérent de la justice, l'action des autorités judiciaires devrait pouvoir être coordonnée sur le plan de l'Union européenne.

En ce qui concerne le *ministère public*, des réseaux de magistrats nationaux devraient être mis en place (28), une forme de

(28) W. BRUGGEMAN, « Het moeizaam rechthijsen van de derde Maastrichtpijler », *Panopticon*, 1995, p. 319 ; P. DUINSLAEGER, « Het openbaar ministerie et de internationale samenwerking », *Un ministère public pour son temps — Een eigentijds openbaar ministerie*, Actes du colloque des 7 et 8 octobre 1994 sous les auspices du ministre de la Justice et des procureurs généraux près la Cour de cassation et près les Cours d'appel, 1994, pp. 309-316.

ministère public européen devrait être créée, non pour remplir des fonctions de poursuite, mais pour assurer le contrôle sur le plan européen de l'action transnationale des services de police et la coordination de l'action de la justice par les différentes autorités judiciaires nationales compétentes (29).

Ce point est essentiel, si l'on songe aux développements prévisibles de la coopération policière et des méthodes d'investigations nouvelles qui apparaissent, sur le modèle américain, et qui se multiplient dans le domaine de la lutte contre les formes de criminalité organisée. En cas d'opérations téléguidées, qui impliquent le recours aux livraisons surveillées, contrôlées, aux différentes formes d'infiltration, et qui ont toujours un caractère transnational, il est essentiel que le système de justice pénale garde le contrôle sur les modalités et les finalités de ces opérations, et sur la détermination du lieu où l'infraction sera constatée et fera l'objet de poursuites (30). En l'absence d'une instance judiciaire de coordination sur le plan européen, les autorités judiciaires nationales seront de plus en plus mises devant le fait accompli et amenées à traiter des affaires soigneusement mises en état par les services de police des États de l'Union européenne, ceci n'étant d'ailleurs pas une critique à l'égard des services de police qui s'efforcent de travailler efficacement dans une situation de vide juridique relatif.

En ce qui concerne *l'arbitrage des conflits*, une autorité juridictionnelle devrait être créée, non pour connaître du fond des procédures pénales, mais pour assurer la coordination de l'action de la justice sur le plan des juridictions et arbitrer les conflits éventuels de compétence, dans l'intérêt d'un exercice cohérent de la justice sur le plan européen.

UTOPIE OU PERSPECTIVE RÉALISTE ?

Ces propositions peuvent paraître utopiques et, participant depuis des années à toutes les négociations dans ce domaine, je connais la difficulté de l'entreprise et je n'ignore pas les obs-

(29) Dans le même sens : W. BRUGGEMAN, « Het móeizaam rechthijsen... », *op. cit.*, p. 319.

(30) Sur ce point, *Ibid.*, pp. 319 et 320.

tacles, d'ordre tant juridique que politique, à surmonter pour parvenir à mettre ces mesures en œuvre.

Les obstacles juridiques tiennent notamment au fait que les rôles respectifs des différents acteurs du processus pénal divergent sensiblement d'un État membre à l'autre, en particulier au stade de l'enquête. Dans certains États, les services de police disposent d'une autonomie absolue (31) ou relative (32) (de droit ou de fait) à ce stade, alors que dans d'autres États, l'enquête est dirigée par les autorités judiciaires. Parmi ces derniers États, certains connaissent la figure du juge d'instruction (33), tandis que d'autres concentrent tout le pouvoir d'enquête entre les mains du ministère public (34). D'autres obstacles tiennent à la différence de conception quant à la nature de la procédure pénale elle-même — systèmes accusatoires, inquisitoires ou mixtes — et aux conséquences qui en découlent quant aux modes d'obtention des preuves et à la valeur probante des éléments de preuve recueillis en cours d'enquête, de même que quant à l'étendue des droits de la défense et au moment où ils peuvent être exercés (35). Ces quelques différences — parmi d'autres — sont de façon évidente de nature à rendre plus difficile l'élaboration de solutions communes pour coordonner l'action de la justice.

A côté de ces difficultés d'ordre technique, l'obstacle majeur est néanmoins celui de la volonté politique ou, pour mieux dire, de l'absence de volonté politique qui caractérise le comportement de certains États membres. Cette attitude repose au fond sur le souci qu'ont ces États de protéger leur souveraineté nationale contre toute atteinte ou toute limitation d'origine étrangère ou supranationale qui pourrait porter préjudice à l'ordre public et à la sécurité publique internes. Mais ce souci, dont l'actualité récente nous rappelle qu'il est toujours bien ancré dans les mentalités politiques de nombre d'États européens, paraît bien dérisoire et obsolète au regard de l'in-

(31) Royaume-Uni, pour ce qui concerne l'Angleterre et le pays de Galles ; Irlande ; Danemark ; Suède ; Finlande.

(32) Royaume-Uni, pour ce qui concerne l'Ecosse ; Espagne.

(33) Belgique, Espagne, France, Grèce, Luxembourg.

(34) Allemagne, Italie, Pays-Bas, Portugal.

(35) V. à ce sujet le très intéressant travail comparatif réalisé à ce sujet dans l'ouvrage de Ch. VAN DEN WYNGAERT, *Criminal Procedure Systems in the European Community*, London, Butterworths, 1993.

terdépendance radicale qui caractérise le monde d'aujourd'hui et l'Europe en particulier.

Je conclurai donc en disant que, quelles que soient les difficultés techniques, l'écart entre les systèmes juridiques et politiques européens n'est pas tel qu'on ne puisse les surmonter, mais il faut que la volonté politique précède et accompagne le mouvement.

Il importe d'être conscient du degré d'inadéquation actuel des procédures de coopération judiciaire par rapport aux besoins réels et aux défis que suscitent les nouvelles formes de criminalité qui se développent, dans le contexte d'une société marquée du sceau de l'ouverture et de la multiplicité, de reconnaître que, dans ce contexte, la justice ne peut être exercée adéquatement par les États pris individuellement, mais seulement par leur action coordonnée sur le plan européen, et d'admettre enfin que, dans le cadre de l'exercice de la justice, l'action des services de police, qui s'adapte plus rapidement aux nécessités du terrain, si elle n'est pas encadrée par des normes claires et précises et soumise à des mécanismes de contrôle et de recours externes, ne peut, pour des raisons structurelles, être ni garante du plein respect des principes démocratiques, ni réellement efficace.

Si l'on veut que le système de justice pénale subsiste au XXI^e siècle comme un système judiciaire, avec toutes les garanties qui y sont attachées dans nos États démocratiques, pour le bien-être et la sécurité de tous, il est urgent de donner au système judiciaire les moyens de prendre sa place dans la société de demain plutôt que de devenir un vestige d'un autre temps.