

# L'HARMONISATION DES PROCEDURES PENALES AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE\*

par

**Anne WEYEMBERGH**

Docteur, chercheuse à l'Institut d'Etudes européennes de l'ULB et  
chercheuse associée au Centre de droit international de l'ULB\*\*

## EN GUISE D'INTRODUCTION, LA SENSIBILITE DU SUJET

L'harmonisation des procédures pénales, qui est au centre de cette contribution, est très certainement un des domaines de l'espace pénal européen parmi les plus délicats, si pas le plus délicat.

Elle l'est dans chacun de ses termes.

L'harmonisation est sensible par elle-même, quel que soit le secteur envisagé : elle a en effet pour toile de fond l'épineuse dialectique unité – diversité. Celle-ci est au cœur de la construction européenne et expose à deux dangers, dès lors que chacun des pôles qui la constituent tend vers son extrême : soit que l'unité détruit la diversité en la réduisant à l'uniformité et mène à l'appauvrissement, soit que la diversité et ses particularismes dominent toute la place, générant complexité et incompréhension. Il en résulte que l'équilibre recherché par l'Europe<sup>1</sup> est éminemment difficile à réaliser.

Ceci vaut tout particulièrement pour le secteur pénal, qui présente une double spécificité.

La première est liée à son étroite relation avec l'Etat. Le modèle pénal de nos sociétés contemporaines trouve ses fondements avec la naissance de l'Etat-nation moderne<sup>2</sup>. Le droit de punir constituant un des attributs essentiels de l'Etat<sup>3</sup>, le

---

\* La présente contribution s'inspire en partie de l'ouvrage du même auteur qui s'intitule *L'harmonisation des législations : condition de l'espace pénal européen et révélateur de ses tensions*, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, 2004.

\*\* L'auteur tient à remercier pour ses précieuses observations Serge de Biolley, conseiller adjoint au Service public fédéral de la Justice et collaborateur scientifique à l'Institut d'Etudes européennes de l'ULB.

<sup>1</sup> Cette quête est notamment illustrée par le préambule du traité sur l'Union, qui allie dans un seul et même considérant l'idée d'une « union sans cesse plus étroite entre les peuples d'Europe » et le principe de subsidiarité.

<sup>2</sup> A cet égard, voy. notamment CARTUYVELS, Y., « Le droit pénal et l'Etat : des frontières 'naturelles' en question », in HENZELIN, M. et ROTH, R. (sous la dir. de), *Le droit pénal à l'épreuve de l'internationalisation*, Paris, Genève, Bruxelles, LGDJ, Georg, Bruylant, 2002, p. 3 et s.

## PRINCIPES ET PROBLEMES DE POLITIQUE CRIMINELLE

droit pénal se situe au cœur de la souveraineté nationale. C'est ce dont témoigne son caractère territorial et ce qui entraîne un attachement national au pénal, rendant plus prégnantes les difficultés inhérentes à la dialectique de l'unité et de la diversité. Les forces centrifuges sont puissantes, la résistance aux forces centripètes est dès lors forte elle aussi et l'équilibre à trouver s'avère malaisé.

Le second élément spécifique du pénal réside dans ses rapports complexes avec les droits fondamentaux : il s'agit plus précisément de sauvegarder un second équilibre, tout aussi difficile à instaurer que le premier : l'équilibre entre les fonctions épée et bouclier du droit pénal<sup>4</sup>. En vertu de sa fonction épée, le droit pénal agit comme corps de mesures positives de protection, au sens de mesures impliquant une action de l'Etat et non pas la seule obligation pour lui de s'abstenir de porter atteinte aux droits fondamentaux<sup>5</sup>. Il y a en effet une obligation juridique s'imposant à l'Etat de protéger les individus contre les atteintes à leurs droits, même lorsque celles-ci proviennent de particuliers ou de groupes non étatiques<sup>6</sup>. Quant à la fonction bouclier du pénal, son objectif est d'encadrer la violence et les limites aux libertés provenant de l'Etat et résultant de la fonction épée du pénal.

Trouver l'équilibre entre unité et diversité constitue un défi particulièrement difficile à relever dans le secteur de la *procédure* pénale. Ici, les divergences entre droits internes sont considérables. Certes l'opposition classique entre systèmes accusatoires et inquisitoires<sup>7</sup> s'est peu à peu estompée : les premiers se sont inquisitorialisés et les seconds accusatorialisés. D'autres lignes de partage ont été proposées, qui apparaissent, elles aussi, éminemment relatives<sup>8</sup>, de sorte que, quelles que soient les distinctions établies, la mixité tend à croître. Il n'y a cependant pas *un* système mixte mais *divers* systèmes mixtes reposant sur des

---

<sup>3</sup> ROTH, R., « Droit pénal transnational : un droit pénal sans Etat et sans territoire ? », in MORAND, C.-A. (sous la dir.), *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 131.

<sup>4</sup> Sur cette distinction, voy. VERVAELE, J.A.E., « Régulation et répression au sein de l'Etat providence : la fonction 'bouclier' et la fonction 'épée' du droit pénal en déséquilibre », *Déviante et Société*, 1997, p. 123.

<sup>5</sup> DE BIOLLEY, S., « Liberté et sécurité dans la construction de l'espace européen de justice pénale : cristallisation de la tension sous présidence belge », in DE KERCHOVE, G. et WEYEMBERGH, A. (sous la dir.), *L'espace pénal européen : enjeux et perspectives*, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, 2002, p. 176.

<sup>6</sup> En ce qui concerne la protection du droit à la vie, voy. notamment Cour eur. DH, arrêt du 28 octobre 1998, *Osman c. Royaume-Uni*, Recueil 1998-VIII (voy. DE SCHUTTER, O., « La convention européenne des droits de l'homme à l'épreuve de la lutte contre le terrorisme », in BRIBOSIA, E. et WEYEMBERGH, A. (sous la dir.), *Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, Nemesis, 2002, p. 84 et s.). Plus généralement sur ce sujet, voy. DE SCHUTTER, O., *Fonction de juger et droits fondamentaux. Transformation du contrôle juridictionnel dans les ordres juridiques américain et européens*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 335.

<sup>7</sup> Pour les caractéristiques de chacun de ces deux systèmes, que nous ne rappellerons pas ici, voy. entre autres TULKENS, F., « La procédure pénale : les grandes lignes de comparaison entre les systèmes nationaux », DELMAS-MARTY, M. (sous la dir.), *Procès pénal et droits de l'homme. Vers une conscience européenne*, Paris, PUF, 1992, p. 33 et s.; VAN DEN WYNGAERT, C., *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen - Apeldoorn, Maklu, 1998, p. 456 et s.

<sup>8</sup> Voy. notamment la distinction *crime control* vs *due process* (TULKENS, F., « La procédure pénale : les grandes lignes de comparaison entre les systèmes nationaux », loc.cit., p. 39 et s.).

## PRINCIPES ET PROBLEMES DE POLITIQUE CRIMINELLE

combinaisons variant parfois très fortement d'un Etat à l'autre<sup>9</sup>. Déjà puissants dès que l'on aborde la matière pénale en général, l'attachement aux spécificités nationales et la résistance aux changements qu'implique l'harmonisation sont encore plus profonds lorsqu'on touche aux procédures. C'est un des domaines pénaux parmi les plus enracinés dans les traditions juridiques ou la culture juridique des Etats, voire dans leurs traditions culturelles ou leur culture tout court. De par les liens étroits qu'il entretient avec l'ordre constitutionnel des Etats<sup>10</sup>, le droit procédural paraît globalement plus sensible que le droit matériel. Les réformes impliquées par le travail de rapprochement dans le secteur des procédures s'avèrent par ailleurs souvent plus conséquentes qu'il n'y paraît au premier coup d'œil. Les divers pans du droit pénal formel sont en effet loin d'être étanches ; les modifications introduites sont donc susceptibles d'entraîner des réformes en cascade, bref une refonte plus vaste que prévu.

*Afin d'analyser cette question délicate qu'est le rapprochement des législations pénales procédurales, nous procéderons en deux temps. Nous examinerons tout d'abord l'état des réalisations en la matière. Cet examen sera l'occasion de constater combien elles sont restreintes (I) ; nous nous pencherons ensuite sur la nécessité du rapprochement et de son développement pour parvenir à réaliser les objectifs que les Etats membres de l'Union se sont fixés, en particulier l'objectif conféré à l'Union par le traité d'Amsterdam, qui consiste à maintenir et à développer un espace de liberté, de sécurité et de justice<sup>11</sup> (II). Nous concluons cette contribution par la présentation des perspectives qu'ouvre en la matière le traité établissant une constitution pour l'Europe.*

### I – LES REALISATIONS DANS LE SECTEUR DU RAPPROCHEMENT DES PROCEDURES PENALES ET LEURS LIMITES

Les législations pénales des Etats membres de l'Union européenne ont déjà fait l'objet d'un certain rapprochement. Notre objectif n'est pas de procéder à un examen exhaustif du rapprochement réalisé mais plutôt de dresser un panorama de l'acquis en la matière tout en en faisant ressortir les limites. Ne seront envisagées que les sources *européennes* de rapprochement des procédures pénales. On distinguera parmi elles celles qui sont directes, c'est-à-dire visant directement et expressément à rapprocher les législations pénales des Etats (A), des autres, marginales ou indirectes (B).

<sup>9</sup> A cet égard, voy. notamment DELMAS-MARTY, M. et VERVAELE, J. (sous la dir.), *La mise en œuvre du corpus juris dans les Etats membres*, Oxford, Intersentia, 2000, p. 13.

<sup>10</sup> A cet égard, voy. entre autres JUNG, H., « 'L'Etat et moi' : Some Reflections on the Relationship between the Criminal Law and the State », *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 1998, p. 210.

<sup>11</sup> Voy. les articles 2 et 29 du TUE.

## **A – Les sources directes de rapprochement des législations procédurales : le Conseil de l'Europe et le troisième pilier de l'Union Européenne**

Des travaux visant directement et expressément à rapprocher les procédures pénales ont été réalisés dans les cadres du Conseil de l'Europe et du troisième pilier de l'Union européenne.

Certains sont non contraignants. C'est notamment le cas de résolutions adoptées au sein de l'Union européenne comme celles du 17 janvier 1995 relative à l'interception légale des télécommunications<sup>12</sup>, du 23 novembre 1995 relative à la protection des témoins dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée internationale<sup>13</sup> et du 20 décembre 1996 relative aux collaborateurs à l'action de la justice dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée<sup>14</sup>.

D'autres sont contraignants. Non seulement leur nombre est réduit mais le rapprochement concerné est en outre bien loin de couvrir tous les aspects procéduraux. Les normes d'organisation judiciaire, qui identifient les autorités chargées d'administrer la justice en matière pénale, ne sont pas visées. Seules les règles de procédure au sens strict ou normes processuelles et les règles de compétences le sont, et encore de manière tout à fait fragmentaire. Seront successivement envisagés les instruments contraignants de rapprochement relatifs à un champ spécifique de la criminalité et comportant quelques dispositions consacrées aux procédures (1) et ceux qui entendent rapprocher les procédures de manière plus transversale (2).

### **1 - Les dispositions procédurales des instruments sectoriels**

Tant au sein du Conseil de l'Europe que de l'Union européenne, il est des textes cherchant à rapprocher les législations pénales des Etats membres dans un secteur particulier de la criminalité. Quoiqu'ils visent principalement le rapprochement des législations matérielles, ils comprennent souvent l'une ou l'autre disposition cherchant à rapprocher les procédures mais ne valant bien sûr que pour le champ de criminalité concerné.

Au sein du Conseil de l'Europe, on pense surtout à la convention du 8 novembre 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime<sup>15</sup> et à celle du 23 novembre 2001 sur la cybercriminalité<sup>16</sup>. L'on se référera également à la convention du 4 novembre 1998 sur la protection de l'environnement par le droit pénal<sup>17</sup> et à celle du 27 janvier 1999 sur la corruption<sup>18</sup>, qui sont néanmoins, quant à elles, beaucoup plus discrètes dans ce domaine.

---

<sup>12</sup> JOCE, n° C 329, 4 novembre 1996, p. 1.

<sup>13</sup> JOCE, n° C 327, 7 décembre 1995, p. 5.

<sup>14</sup> JOCE, n° C 10, 11 janvier 1997, p. 1 et s.

<sup>15</sup> STE n°141 (voy. articles 3, 4 et 5 respectivement relatifs aux mesures d'investigation et mesures provisoires, aux pouvoirs et techniques spéciaux d'investigation et aux recours juridiques).

<sup>16</sup> STE, n° 185 (voy. articles 14 à 21).

<sup>17</sup> STE, n° 172 (voy. article 11 qui concerne les droits pour des groupes de participer aux procédures).

<sup>18</sup> STE, n° 173 (voy. notamment son article 22 sur la protection des collaborateurs de justice et des témoins et l'article 23 relatif aux mesures visant à faciliter la collecte des preuves et la confiscation des produits).

## PRINCIPES ET PROBLEMES DE POLITIQUE CRIMINELLE

Quant aux instruments sectoriels adoptés dans le cadre du troisième pilier de l'Union européenne, certains, comme la décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme<sup>19</sup> ou celle du 19 juillet 2002 relative à la lutte contre la traite des êtres humains<sup>20</sup>, comportent des dispositions portant sur la procédure pénale au sens strict. La plupart de ces instruments contiennent aussi certaines dispositions touchant aux compétences. Dans beaucoup d'entre eux figure, en effet, un article exigeant des Etats membres qu'ils prennent les mesures nécessaires pour établir leur compétence à l'égard des infractions qu'ils visent. Leurs exigences à ce sujet sont toutefois extrêmement réduites : hormis la décision-cadre du 29 mai 2000 sur la protection de l'euro contre le faux monnayage<sup>21</sup> et celle du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme<sup>22</sup>, qui se démarquent par leurs ambitions, elles peuvent, à peu de chose près, être ramenées au principe classique de la compétence territoriale puisqu'elles ne concernent que les cas où l'infraction a été commise, en tout ou en partie, sur le territoire de l'Etat. Certes, d'autres critères de compétences sont mentionnés. Il s'agit le plus souvent de la compétence personnelle active élargie au cas de l'infraction commise pour le compte d'une personne morale établie sur le territoire national. Plus rarement, il s'agit aussi de la compétence personnelle passive. Ces exigences, moins traditionnelles, ne sont cependant pas contraignantes. Tout Etat membre peut en effet décider de ne pas appliquer ces règles ou de ne les appliquer que dans des cas ou conditions spécifiques.

### 2 - Les instruments transversaux

Les instruments visant à rapprocher les législations de procédure pénale de manière transversale sont extrêmement rares.

Deux ont été adoptés dans le cadre de l'Union européenne : il s'agit de la décision-cadre du 15 mars 2001 sur la situation des victimes dans le cadre des procédures pénales<sup>23</sup> et de la décision-cadre relative à la confiscation des produits, des instruments et des biens du crime, qui a fait l'objet d'un accord politique au sein du Conseil Justice et Affaires intérieures mais n'a pas encore fait l'objet d'un accord formel<sup>24</sup> (a). Certaines propositions ont en outre été déposées récemment et d'autres projets sont en préparation (b).

---

<sup>19</sup> JOCE, n° L 164, 22 juin 2002, p. 3 (voy. article 10 relatif à la protection et à l'assistance aux victimes).

<sup>20</sup> JOCE, n° L 203, 1<sup>er</sup> août 2002, p. 1. (voy. article 7 relatif à la protection et à l'assistance aux victimes).

<sup>21</sup> JOCE, n° L 140, 14 juin 2000, p. 1 (voy. article 7).

<sup>22</sup> Voy. son article 9.

<sup>23</sup> JOCE, n° L 82, 22 mars 2001, p. 1 et s.

<sup>24</sup> Cette décision-cadre a fait l'objet d'un accord politique lors du Conseil Justice et Affaires intérieures du 19 décembre 2002. Le texte ayant fait l'objet de cet accord figure dans le doc. 5299/03, 23 janvier 2003.

**a - La décision-cadre sur la situation des victimes dans le cadre des procédures pénales et la décision-cadre relative à la confiscation des produits, des instruments et des biens du crime**

La base juridique de ces textes mérite quelques mots d'explication : elle a en effet suscité quelques contestations<sup>25</sup>. Les deux instruments ont été adoptés dans le cadre du titre VI ou troisième pilier du traité sur l'Union européenne. Or celui-ci mentionne le rapprochement des législations en droit pénal mais ne comporte aucune mention expresse de travaux de rapprochement dans le domaine procédural. D'après l'article 29, § 2, le « rapprochement, en tant que de besoin, des règles de droit pénal des Etats membres conformément à l'article 31 e) » constitue un des moyens de prévenir et de lutter contre la criminalité. Cependant, l'article 31 e) auquel il est fait référence n'a manifestement pas pu servir de fondement aux deux décisions-cadres concernées car, rédigée de manière particulièrement étroite, cette disposition permet uniquement de rapprocher les législations matérielles, et plus précisément d'adopter « des mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables » dans certains secteurs de la criminalité. La base juridique des deux textes examinés n'est donc pas évidente. Ils n'en sont toutefois pas pour autant dépourvus : leur fondement est l'article 31 c), lequel permet d'assurer la compatibilité des règles applicables dans les Etats membres, dans la mesure nécessaire à l'amélioration de la coopération judiciaire en matière pénale<sup>26</sup>. Si dans ses considérants, la décision-cadre sur la situation des victimes stipule sans autre précision qu'elle est fondée sur l'article 31, la décision-cadre relative à la confiscation des produits, des instruments et des biens du crime précise, quant à elle, qu'elle est adoptée sur la base des articles 29 et 31 c).

Ces tensions liées à la base juridique rejaillissent sur le contenu des deux instruments. Alliées aux éléments précités qui font du rapprochement des procédures pénales un secteur extrêmement sensible<sup>27</sup> et combinées au principe de l'unanimité pour la prise de décisions dans le secteur pénal<sup>28</sup>, elles expliquent la formulation vague et les ambitions restreintes des deux textes, qui ne permettent qu'une harmonisation en « trompe-l'œil »<sup>29</sup>.

Cherchant à mettre en œuvre les conclusions de la Présidence adoptées lors du Sommet européen de Tampere en octobre 1999<sup>30</sup>, la décision-cadre sur la situation des victimes repose sur l'idée qu'il est « nécessaire de rapprocher les rè-

<sup>25</sup> Dans ce sens, voy. notamment VERMEULEN, G. en DHONT, F., « Harmonisatie van strafrecht en wederzijdse erkenning van gerechtelijke beslissingen in strafzaken », op.cit., p. 16 et s.; VERMEULEN, G., « Where do we Currently Stand with Harmonisation in Europe », in KLIP, A. & VANDER WILT, H. (ed.), *Harmonisation and Harmonising Measures in Criminal Law*, Amsterdam, Royal Netherlands Academy of Science, 2002.

<sup>26</sup> FLORE, D., « Une justice pénale après Amsterdam », JTDE, 1999, p. 122.

<sup>27</sup> Voy. supra, l'introduction.

<sup>28</sup> Article 34, § 2 UE.

<sup>29</sup> Selon l'expression de FLORE, D., « Une justice pénale européenne après Amsterdam », loc.cit., p. 122.

<sup>30</sup> Conseil européen de Tampere, 15 et 16 oct. 1999, conclusions de la présidence, SN 200/99, § 32.

## PRINCIPES ET PROBLEMES DE POLITIQUE CRIMINELLE

gles et pratiques concernant le statut et les principaux droits des victimes »<sup>31</sup>. Elle énonce une série de garanties visant à assurer une participation de la victime durant la procédure ainsi que sa protection. Conformément au principe général qu'elle consacre, les victimes doivent jouer "un rôle réel et approprié dans le système judiciaire pénal"<sup>32</sup>. Cependant, cet article ne prévoit pas que les Etats membres doivent garantir "aux victimes un traitement dûment respectueux de leur dignité personnelle dans la procédure", mais simplement qu'ils doivent "œuvrer à garantir" ce traitement. Si certaines formulations dans les articles suivants sont plus contraignantes, ce souci d'une extrême prudence quant à la portée des obligations énoncées réapparaît néanmoins régulièrement<sup>33</sup>. La décision-cadre reste ainsi particulièrement vague pour ce qui concerne la médiation pénale, que les Etats membres sont simplement invités à « promouvoir »<sup>34</sup>. Quant aux articles consacrés aux services et organismes spécialisés dans l'aide aux victimes, à la formation des personnes ayant à traiter avec elles et aux conditions d'accueil des victimes, ils incitent au développement de ces aspects mais ne contiennent pas d'obligation réelle<sup>35</sup>.

La décision-cadre relative à la confiscation des produits, des instruments et des biens du crime se situe, pour sa part, dans le prolongement du Plan de Vienne<sup>36</sup>, des conclusions de Tampere<sup>37</sup> et du plan intitulé « Prévention et répression de la criminalité : une stratégie de l'Union européenne pour le début du prochain millénaire »<sup>38</sup>. Venant compléter l'arsenal de mesures prises pour lutter contre le blanchiment d'argent, elle est étroitement associée à une décision-cadre relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation<sup>39</sup>. Parmi les changements qu'elle entend apporter, signalons un aménagement de la charge de la preuve quant à l'origine des avoirs détenus par une personne reconnue coupable d'une infraction liée à la criminalité organisée<sup>40</sup>. Sa formulation est marquée par de sérieuses limites. D'importantes alternatives sont en effet laissées aux Etats membres. En témoigne une de ses dispositions relatives aux pouvoirs de confiscation élargis, qui stipule que « chaque Etat membre *peut envisager* » de mettre en place de tels pouvoirs pour la confiscation

<sup>31</sup> Voy. considérant 8.

<sup>32</sup> Article 2.

<sup>33</sup> Pour un examen plus approfondi du contenu de cette décision-cadre et de ses limites, voy. DE BIOLLEY, « L'harmonisation des procédures », in D. FLORE (sous la dir.), *Actualités de droit pénal européen*, Bruxelles, La Charte, 2003, p. 115 et 116 et DE BIOLLEY, S. et WEYEMBERGH, A., « L'espace pénal européen et les droits des victimes », *Revue de droit de l'ULB*, 2004, à paraître.

<sup>34</sup> Article 10.

<sup>35</sup> Articles 13, 14 et 15.

<sup>36</sup> Voy. le plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, JOCE, C, n°19, 23 janvier 1999, p. 1 et suiv., en particulier le § 50 b).

<sup>37</sup> Voy. en particulier les § 51 et 55 des conclusions de Tampere.

<sup>38</sup> JOCE, n° C 124, 3 mai 2000, p. 1 et s., la recommandation 19.

<sup>39</sup> Les deux propositions ont d'ailleurs été présentées simultanément. Celle qui relève du processus de la reconnaissance mutuelle n'a pas non plus été adoptée formellement mais a, elle aussi, fait l'objet d'un accord politique au sein du Conseil Justice et Affaires intérieures et ce en date du 8 juin 2004 (il figure dans le doc. 10027/04 du 3 juin 2004).

<sup>40</sup> Au sujet de ce projet, voy. DE BIOLLEY, S., « L'harmonisation des procédures », in FLORE, D. (sous la dir.), *Actualités de droit pénal européen*, op. cit., 117 et s.

## PRINCIPES ET PROBLEMES DE POLITIQUE CRIMINELLE

des biens appartenant à des personnes proches de la personne condamnée ou à une personne morale avec laquelle le condamné entretient des liens particuliers<sup>41</sup>.

A ces limites entachant la substance des deux décisions-cadres précitées viennent s'ajouter les limites liées à leur effectivité, qui réduisent encore leur impact en termes de rapprochement.

Introduit par le traité d'Amsterdam, l'instrument qu'est la décision-cadre est contraignant quant au résultat à atteindre. Le traité l'a cependant expressément privé d'effet direct<sup>42</sup>. Son application dépend donc de l'adoption par les Etats membres de mesures de transposition. Or, les Etats membres montrent peu d'empressement pour transposer les décisions-cadres, ils se contentent fréquemment du minimum et ne prennent pas toujours toutes les mesures qu'impose une mise en œuvre correcte. Il est encore trop tôt pour pouvoir tirer des enseignements de la mise en œuvre de la décision-cadre relative à la confiscation des produits, des instruments et des biens du crime ; c'est en revanche possible pour celle qui concerne les victimes puisque la plupart de ses dispositions devaient en principe avoir fait l'objet de mesures de transposition par les Etats membres pour le 22 mars 2002<sup>43</sup>. Sur base des informations que sont tenus de fournir les Etats membres quant aux dispositions soumises à cette échéance, la Commission européenne a réalisé un premier rapport sur la mise en œuvre de la décision-cadre<sup>44</sup>. Sa lecture n'est guère réjouissante : outre que le manque d'informations transmises par les Etats membres et leur manque de précision y sont dénoncés, le faible niveau de mise en œuvre de cette décision-cadre y est confirmée. A cet égard, on soulignera qu'en l'état actuel du traité, il n'existe aucun moyen de sanctionner un Etat qui n'aurait pas procédé à la transposition, aurait pris des mesures de transposition incomplètes ou incorrectes puisque le recours en manquement, tel que celui prévu par les articles 226 à 228 du premier pilier<sup>45</sup>, n'existe pas dans le troisième pilier.

Les compétences qui ont été reconnues à la Cour de justice des Communautés européennes dans le domaine pénal ont en effet été considérablement restreintes par rapport à celles qui sont les siennes en droit communautaire, ce qui a pour conséquence de réduire la contribution que l'interprétation par la Cour des instruments adoptés dans le troisième pilier pourrait apporter à l'effet de rappro-

---

<sup>41</sup> Article 3 § 3.

<sup>42</sup> Ce à la différence de la directive, qui n'a pas été expressément privée d'effet direct par le traité et peut se voir reconnaître un tel effet conformément à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (voy. la jurisprudence Van Duyn (CJCE, 4 décembre 1974, aff. 41/74, Van Duyn, Rec. p. 1348 et s.)).

<sup>43</sup> Cette échéance ne concerne pas les dispositions sur les « garanties de communication » et sur l'assistance juridique qui, elles, devaient avoir été transposées depuis le 22 mars 2004. Elle ne concerne pas non plus la disposition sur la médiation pénale, qui a été assortie d'un délai supplémentaire (22 mars 2006).

<sup>44</sup> Il a été diffusé le 11 février 2004 et figure dans le doc. 6029/04 COPEN 18.

<sup>45</sup> A cet égard, voy. DE KERCHOVE, G., « Améliorations institutionnelles à apporter au titre VI du traité sur l'Union européenne afin d'accroître l'efficacité et la légitimité de l'action de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité intérieure », in DE KERCHOVE, G. et WEYEMBERGH, A. (sous la dir.), *Quelles réformes pour l'espace pénal européen ?*, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, 2003, p. 25 et LABAYLE, H., « Instruments et procédures de l'espace de liberté, sécurité et justice : quelques réflexions critiques », in *ibid.*, p. 50.



## PRINCIPES ET PROBLEMES DE POLITIQUE CRIMINELLE

chement. Ceci ne signifie cependant pas que toute contribution de sa part à cet égard soit écartée. Quoique soumise à une série de restrictions<sup>46</sup>, sa compétence à se prononcer sur les questions préjudicielles existe bel et bien et pourrait peut-être permettre de préciser le sens de certaines dispositions des instruments adoptés, et notamment de la décision-cadre sur les victimes. Celle-ci est en tout cas au cœur d'une question préjudicielle qu'a posée à la Cour de justice le Tribunal de Firenze<sup>47</sup>.

### b - Les projets déposés ou à venir

Deux autres propositions de décision-cadre cherchant à rapprocher les législations procédurales de manière transversale ont été récemment déposées.

L'une a été introduite sur la base de l'article 31 c) par la Commission européenne : elle est relative à certains droits procéduraux accordés dans le cadre des procédures pénales dans l'Union européenne<sup>48</sup>. Cette proposition est le résultat d'une réflexion émaillée par la rédaction de divers documents préparatoires et d'un livre vert sur le sujet, ayant fait l'objet d'une consultation publique<sup>49</sup>. Mais, privilégiant la technique des petits pas, la proposition en question ne touche que cinq domaines identifiés comme prioritaires, à savoir l'accès à l'assistance d'un avocat, avant comme pendant le procès, l'accès gratuit aux services d'un inter-

---

<sup>46</sup> Sur ces conditions, voy. entre autres LABAYLE, H., « Les nouveaux domaines d'intervention de la Cour de justice : l'espace de liberté, de sécurité et de justice », in DONY, M. et BRIBOSIA, E. (sous la dir.), *L'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne*, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, 2002, p. 98 et s.

<sup>47</sup> La question posée est la suivante : les articles 2, 3 et 8 de la décision-cadre du 15 mars 2001 doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale qui ne prévoit pas, pour des délits autres que sexuels ou à connotation sexuelle, la possibilité de recueillir le témoignage d'un mineur de moins de 16 ans au stade des enquêtes préliminaires par le biais de moyens tels que la vidéoconférence à empêcher un contact direct entre la victime et l'auteur présumé. C'est surtout l'article 8 § 4 de la décision-cadre qui est visé. Il dispose que : « chaque État membre garantit, lorsqu'il est nécessaire de protéger les victimes, notamment les plus vulnérables, contre les conséquences de leur déposition en audience publique, qu'elles puissent, par décision judiciaire, bénéficier de conditions de témoignage permettant d'atteindre cet objectif, par tout moyen approprié compatible avec les principes fondamentaux de son droit » (voy. demande de décision préjudicielle présentée par ordonnance du Tribunale di Firenze Sezione GIP, dans la procédure pénale pendante contre Maria Pupino (Affaire C-105/03), JOCE, n°C 146, 21.06.03, p. 16).

<sup>48</sup> Proposition de décision-cadre du Conseil relative à certains droits procéduraux accordés dans le cadre des procédures pénales dans l'Union européenne, COM(2004) 328 final, 28 avril 2004.

<sup>49</sup> Dans sa communication au Conseil et au Parlement européen portant sur la reconnaissance mutuelle des décisions finales en matière pénale, la Commission avait déjà dégagé quelques pistes quant aux domaines dans lesquels l'établissement de normes procédurales communes était, selon elle, nécessaire (COM (2000) 495 final, 26 juillet 2000, p. 18). Elle a ensuite rédigé un document de consultation portant sur les garanties procédurales accordées aux suspects et aux personnes mises en cause dans les procédures pénales à travers l'Union européenne (Consultation Paper intitulé « Procedural Safeguards for Suspects and Defendants Criminal Proceedings ») ; un questionnaire a également été transmis aux États membres, relatif à leur système national de justice pénale. Sur la base des observations et réponses obtenues, un document de synthèse a été élaboré, destiné à faire l'objet de nouvelles discussions avec des experts (document daté de septembre 2002 et figurant sur le site <http://www.europa.eu.int/comm/justice>). La Commission a ensuite présenté, le 19 février 2003, un livre vert sur le sujet, qui reprend et développe les pistes abordées dans les documents précédents (« Garanties procédurales accordées aux suspects et aux personnes mises en cause dans des procédures pénales dans l'Union européenne » COM(2003) 75 final).

prête et d'un traducteur, la garantie pour les personnes incapables de comprendre ou de suivre la procédure de bénéficier d'une attention adéquate, le droit de communiquer, notamment avec les autorités consulaires dans le cas de suspects étrangers et l'information des suspects au sujet de leurs droits (en leur remettant « une déclaration des droits » écrite). Bien que la Commission ait précisé que ces cinq priorités ont été retenues en raison de leur utilité plus immédiate pour le processus de la reconnaissance mutuelle et qu'il ne s'agissait là que d'une première étape<sup>50</sup>, on peut s'interroger sur le choix réalisé : un certain nombre de droits pourtant tout aussi essentiels, voire plus fondamentaux encore pour la reconnaissance mutuelle, ne sont pas abordés. A cet égard on peut notamment mentionner le droit d'accès à un médecin mais d'autres droits également, comme ceux liés par exemple à la durée et aux conditions de la détention préventive ou au contrôle judiciaire de la détention<sup>51</sup>. Par ailleurs, sur une série de points, la formulation de la proposition est imprécise, ce qui est de nature à en restreindre la plus-value<sup>52</sup>. Parmi les nombreuses réactions souscrivant à l'initiative de la Commission, bon nombre estimaient d'ailleurs que celle-ci n'était pas assez ambitieuse<sup>53</sup>. Espérons que les ambitions ne soient pas encore réduites au cours des négociations du texte, qui devraient débiter au mois de septembre 2004 sous Présidence néerlandaise. A cet égard, on relèvera que l'accueil glacial réservé aux premiers pas de l'initiative par certains Etats membres laisse présager des difficultés des discussions<sup>54</sup>.

L'autre proposition de décision-cadre, qui concerne la conservation de certaines données électroniques, a été introduite par les gouvernements britannique, français, suédois et irlandais au mois d'avril 2004<sup>55</sup>. Ne visant que les fournisseurs publics de service, cette initiative vise à créer dans leur chef une obligation de conservation des données électroniques nécessaires pour « tracer » la communication, ce aux fins de « la prévention, de l'investigation, de la détection et de la poursuite d'infractions, y compris le terrorisme ». Comme les autres textes précités, d'importantes limites la caractérisent et restreignent l'impact qu'elle est susceptible d'avoir en termes de rapprochement des législations. A cet égard, on mentionnera notamment la large marge d'appréciation laissée aux Etats membres quant à la définition exacte des données à conserver. Certes, on peut s'interroger sur la possibilité d'être plus précis vu l'évolution technologique. Il est par ailleurs vrai que l'imprécision des termes est réduite par l'exclusion expresse des

<sup>50</sup> Dans ce sens, voy. not. le § 25 de l'exposé des motifs de la proposition.

<sup>51</sup> Dans ce sens, voy. not. l'intervention d'ALÈGRE S. lors du cours d'été sur l'espace pénal européen qui s'est tenu à l'Institut d'Etudes européennes de l'Université Libre de Bruxelles en juillet 2004.

<sup>52</sup> Ibidem.

<sup>53</sup> Dans ce sens, voy. les réactions au livre vert de la Commission et notamment celle de Liberty.

<sup>54</sup> A cet égard, la position la plus symptomatique est sans doute celle exprimée par le ministre de la justice irlandais (voy. en particulier la réponse donnée à la première question posée par la Commission. Cette position irlandaise peut être consultée à l'adresse internet suivante : [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/fsj/criminal/procedural/fsj\\_criminal\\_responses\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/criminal/procedural/fsj_criminal_responses_en.htm)).

<sup>55</sup> Parmi les antécédents de cette initiative, on relèvera les conclusions adoptées à ce sujet lors du Conseil JAI du 19 décembre 2002 (15691/02 (Presse 404)). Bien que très prudentes, ces conclusions envisagent un rapprochement des législations en la matière (à cet égard, voy. DE BIOLLEY, S., « L'harmonisation des procédures », loc. cit., p. 121 et s.).

données relatives au contenu des communications. Il n'en demeure pas moins que la latitude laissée aux Etats est vaste et qu'elle empêche une vision précise du champ de données couvert<sup>56</sup>. Sur d'autres points également, une vaste marge de manœuvre est laissée aux Etats. C'est notamment le cas en ce qui concerne les périodes de conservation des données visées : la période de conservation prévue est de 1 à 3 ans mais des exceptions sont prévues qui permettent aux Etats qui le souhaitent de prévoir des périodes de conservation plus longues ou plus courtes.

Bien que ces perspectives soient encore fort incertaines, le dépôt d'autres propositions dans le secteur se profile. Certaines se situent dans le droit fil de la proposition de la Commission relative à certains droits procéduraux accordés dans le cadre des procédures pénales. A cet égard, outre des travaux sur les procédures par défaut et sur la détention préventive, on notera que la Commission prépare une initiative visant à rapprocher les législations dans le domaine de l'obtention et de l'admissibilité des preuves<sup>57</sup>. On relèvera le lien intime qui unit celle-ci à une autre proposition introduite par la Commission en 2003 dans le domaine de la reconnaissance mutuelle, à savoir sa proposition de décision-cadre sur le mandat européen d'obtention des preuves<sup>58</sup>. L'annonce de travaux de rapprochement des législations relatifs à la protection des données<sup>59</sup> peut également être mentionnée.

### **B – Les autres sources de rapprochement des législations procédurales**

#### **1 - Les sources marginales de rapprochement**

Les sources marginales de rapprochement consistent dans les nombreux instruments centrés sur la coopération judiciaire pénale qui ont été adoptés dans les cadres du Conseil de l'Europe et de l'Union.

Au sein du Conseil de l'Europe, c'est un véritable réseau de conventions qui tend à organiser les différentes formes de coopération judiciaire pénale<sup>60</sup>. Bien

---

<sup>56</sup> A cet égard, on relèvera par exemple la question de savoir ce qu'il en est de l'URL, c'est-à-dire l'adresse du site web visité : est-ce une donnée relative au contenu ou est-ce une donnée nécessaire au traçage des communications ? La question est controversée : tandis que, selon la position française, l'URL ne peut être conservée dans la mesure où elle permet d'identifier les opinions politiques, sociales, religieuses, etc. d'une personne, la position britannique semble être intermédiaire : l'URL de base (à savoir l'adresse générale du site) pourrait être conservé tandis que les adresses subséquentes ne pourraient pas l'être.

<sup>57</sup> Ces travaux étaient annoncés dans le livre vert sur les garanties procédurales accordées aux suspects et aux personnes mises en cause dans les procédures pénales. Conformément aux indications fournies dans ce document, ces garanties devraient entre autres couvrir le droit de garder le silence, le droit de faire interroger des témoins, le problème des témoins anonymes, le droit de communiquer des preuves à décharge, la manière de concevoir la présomption d'innocence, y compris la problématique du renversement de la charge de la preuve (le livre vert de la Commission, p. 17).

<sup>58</sup> COM(2003)688 final, 14 novembre 2003.

<sup>59</sup> Il est à noter qu'il existe, dans le cadre du Conseil de l'Europe, la convention du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE, n°108). Une grande liberté est toutefois reconnue quant aux domaines dans lesquels les Etats membres décident de l'appliquer (articles 3, § 2 et 9, § 2).

<sup>60</sup> Voy. notamment la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 (STE n°24), ses protocoles des 15 octobre 1975 et 17 mars 1978 (STE n°86 et STE n° 98) et la convention européenne pour la répression du terrorisme du 27 janvier 1977 (STE n° 90); la convention européenne

que ce ne soit pas leur objectif direct, ces instruments ont exercé une influence sur les législations pénales des Etats signataires et ont entraîné un certain effet de rapprochement des procédures. L'on pense ici entre autres aux règles similaires que ces Etats ont été amenés à adopter en matière d'extradition par exemple, conformément aux instruments conventionnels européens dans ces domaines. Un tel effet découle aussi des nombreux instruments relatifs aux mécanismes de coopération qui ont été adoptés dans le cadre de l'Union. C'est particulièrement manifeste si l'on songe aux premiers textes mettant en œuvre le principe de la reconnaissance mutuelle dans le domaine pénal, à savoir la décision-cadre du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres<sup>61</sup>, celle du 22 juillet 2003 relative à l'exécution dans l'Union des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve<sup>62</sup> et celles relative aux sanctions pécuniaires<sup>63</sup> et aux décisions de confiscation<sup>64</sup>, qui n'ont, pour leur part, pas encore été adoptées formellement mais ont fait l'objet d'un accord politique au sein du Conseil Justice et Affaires intérieures. L'objectif de ces quatre instruments est de fluidifier et d'accélérer la coopération judiciaire pénale en simplifiant les mécanismes existants. Ils ne visent pas à rapprocher les législations. Par l'insertion de normes comparables dans le droit interne des Etats membres, ces textes induisent toutefois un certain rapprochement, qui est essentiellement d'ordre procédural. Celui-ci n'est pas négligeable. Il ne concerne pas seulement le droit processuel mais également l'organisation judiciaire et les compétences. A cet égard, il suffit par exemple de penser à la décision-cadre sur le gel, qui exige que les décisions de gel soient prises par des autorités judiciaires<sup>65</sup>, ce qui implique des changements dans certains Etats membres, dont le Royaume-Uni.

Les conventions du Conseil de l'Europe laissent cependant une vaste marge de manœuvre aux Etats pour leur mise en œuvre, cette latitude prenant notamment la forme de réserves ou de déclarations<sup>66</sup>. Quant aux instruments de

---

d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 (STE n°30) et ses deux protocoles additionnels du 17 mars 1978 et 8 novembre 2001 (STE, n° 99 et STE n°182) ; la convention européenne pour la répression des infractions routières du 30 novembre 1964 (STE, n° 52) ; la convention européenne sur la transmission des procédures répressives du 15 mai 1972 (STE n° 73) ; la convention européenne pour la surveillance des personnes condamnées ou libérées sous condition du 30 novembre 1964 (STE n°51) ; la convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs du 28 mai 1970 (STE n°70) ; la convention européenne sur les effets internationaux de la déchéance du droit de conduire un véhicule à moteur du 3 juin 1976 (STE n°88), la convention sur le transfèrement des personnes condamnées du 21 mars 1983 (STE n°112), etc.

<sup>61</sup> Décision-cadre du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres, JOCE, n°L 190, 18 juillet 2002, p. 1 et s.

<sup>62</sup> Décision-cadre du 22 juillet 2003 relative à l'exécution dans l'Union des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve JOCE, n°L 196, 2 août 2003, p. 45 et s.

<sup>63</sup> Cette décision-cadre a fait l'objet d'un accord politique lors du Conseil Justice et Affaires intérieures du 8 mai 2003. Le texte sur lequel porte cet accord figure dans le doc. 8889/03, 2 mai 2003.

<sup>64</sup> Cette décision-cadre a fait l'objet d'un accord politique lors du Conseil Justice et Affaires intérieures du 8 juin 2004. Le texte sur lequel porte cet accord figure dans le doc. 10027/04 du 3 juin 2004.

<sup>65</sup> Articles 1<sup>er</sup> et 2 de la décision-cadre.

<sup>66</sup> A cet égard, voy. notamment WEYEMBERGH, A., « L'avenir des mécanismes de coopération judiciaire pénale entre les Etats membres de l'Union européenne », in DE KERCHOVE, G., et WEYEMBERGH, A. (sous la dir.), Vers un espace judiciaire pénal européen, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, 2000, p. 141 et s.

## PRINCIPES ET PROBLEMES DE POLITIQUE CRIMINELLE

l'Union européenne, certaines de leurs dispositions sont relativement précises mais d'autres le sont beaucoup moins. Ces limites relatives au contenu des textes, alliées à celles liées à leur effectivité, réduisent nettement l'effet de rapprochement de ces différents instruments de coopération. En témoignent notamment les mesures de transposition nationales adoptées pour mettre en œuvre la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres : elles sont bien loin d'être identiques mais varient parfois fortement d'un Etat à l'autre.

Enfin, on relèvera que, si les instruments de coopération sont nombreux, il n'en va pas de même dans le domaine de la coordination. Dès lors, les instruments de coordination ne constituent quant à eux pas (encore) une source marginale de rapprochement. En dehors de quelques textes qui se bornent à appeler à une coordination des poursuites, voire à leur centralisation, mais qui ne l'organisent pas ou alors sur un mode non contraignant<sup>67</sup>, il n'existe à l'heure actuelle, au sein de l'Union, aucun instrument déterminant les critères de compétence dans le domaine pénal. Toutefois, consciente de l'utilité d'un tel instrument<sup>68</sup>, dont l'adoption entrerait parfaitement dans le champ de l'article 31 d) UE<sup>69</sup>, la Commission européenne devrait lancer le processus destiné à mener à son adoption<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> C'est le cas la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme, qui, dans son article 9, propose, sur un mode non contraignant, des critères pour déterminer l'Etat qui devrait être préféré pour poursuivre et juger l'affaire. On se référera aussi à l'initiative grecque en vue de l'adoption d'une décision-cadre relative à l'application du principe *ne bis in idem*, qui précise aussi des critères permettant de déterminer l'Etat compétent mais de manière non contraignante (JOCE, n° C 100, 26 avril 2003, p. 24 et s.; à ce sujet, voy. FLORE, D. et DE BIOLLEY, S., « Des organes juridictionnels en matière pénale pour l'Union européenne », CDE, 2003).

<sup>68</sup> Un tel instrument faciliterait notamment la mise en œuvre de la reconnaissance mutuelle et en augmenterait la rentabilité (à cet égard, voy. le § 18, 4<sup>e</sup> alinéa de l'introduction du programme de mesures destiné à mettre en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle des décisions pénales, JOCE, n° C 12, 15 janvier 2001, p. 10 et s. et la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, La reconnaissance mutuelle des décisions finales en matière pénale, COM/2000/0495 final, p. 19 et s.). Il permettrait de trancher les conflits de juridictions tant positifs - on songe notamment ici à l'affaire C-187/01, Procédure pénale contre Hüseyin Gözütcü où le prévenu, était poursuivi par les autorités de deux Etats membres, les Pays-Bas et l'Allemagne, pour des faits de vente de stupéfiants commis aux Pays-Bas (sur cette affaire, voy. *infra*, § 189) - que négatifs. Il permettrait aussi d'éviter la recherche du tribunal le plus favorable, le forum shopping pénal, que celui-ci soit le fait de la défense ou de l'accusation (dans ce sens, voy. la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, La reconnaissance mutuelle des décisions finales en matière pénale, COM (2000) 495 final, 26 juillet 2000, p. 18 et 20).

<sup>69</sup> L'adoption de règles de compétence clairement définies s'inscrit parfaitement dans le champ de l'article 31 d) du traité d'Amsterdam de même que dans les perspectives ouvertes par les textes programmatiques adoptés à la suite de la signature de ce traité (voy. entre autres le § 49, e) du plan d'action de Vienne, JOCE, n° C 19, 23 janvier 1999, p. 1 et s.).

<sup>70</sup> Document préparatoire de la Commission « Mutual Recognition of Decisions in Criminal Matters among the EU Member States and Jurisdiction. Discussion Paper with Questions for Experts » (à ce sujet voy. FRIEBERGER, J., « The Search for Criteria Determining the Competent Jurisdiction to Carry out Investigations and Prosecutions in the European Union (in the Context of Mutual Recognition of Decisions in Criminal Matters) », in DE KERCHOVE, G. et WEYEMBERGH, A. (sous la dir.), L'espace pénal européen : enjeux et perspectives, op. cit., pp. 119 et s.).

## 2 - Les sources indirectes de rapprochement

Quant aux sources indirectes de rapprochement, il s'agit, d'une part, de la convention européenne des droits de l'homme, qui a des implications majeures en matière pénale (a) et, d'autre part, du droit communautaire, qui a, lui aussi, exercé une influence sur les droits pénaux internes et a ainsi indirectement contribué au rapprochement des législations procédurales nationales (b). Avec la contribution de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice des Communautés européennes, ces sources ont indiscutablement permis de dégager des points de rencontre entre les Etats membres de l'Union dans le domaine procédural. Le « patrimoine commun » à l'émergence duquel elles ont abouti est néanmoins restreint.

### a - La convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Il ne saurait être question, dans le cadre de ce travail, de procéder à une étude détaillée du contenu de l'apport de la convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence de la Cour<sup>71</sup>. Qu'il nous soit simplement permis de rappeler que la convention a des incidences majeures sur la procédure pénale<sup>72</sup>, et ce surtout par l'effet de ses articles 5 (droit à la liberté et à la sûreté) et 6 (droit à un procès équitable) mais également au travers d'autres dispositions, comme l'article 8 sur le droit à la vie privée. C'est la procédure pénale dans toutes ses dimensions qui a été profondément influencée : sont concernés les diverses phases du processus pénal - tant la phase préalable que la phase de jugement et celle de son exécution - et les divers acteurs intéressés - les autorités de poursuite, les juges, les délinquants, les parties civiles, etc. Les implications de la convention européenne des droits de l'homme sont d'autant plus capitales en procédure pénale que les contours des droits et libertés qu'elle consacre en des termes généraux et vagues ont été précisés par la Cour européenne des droits de l'homme. Les arrêts de cette dernière servent, en effet, non seulement à trancher les cas dont elle est saisie mais plus largement à clarifier, sauvegarder et développer les normes de la convention, et à contribuer de la sorte au respect par les Etats des engagements qu'ils ont assumés en leur qualité de parties contractantes.

Quoique essentielle, l'influence de la convention et de la jurisprudence de la Cour, et en particulier leur effet en termes de rapprochement des législations, connaît de sérieuses limites. Celles-ci résultent de divers éléments dont bon nombre se rattachent d'une manière ou d'une autre à la nature subsidiaire du mécanisme européen de protection des droits de l'homme par rapport aux systèmes

<sup>71</sup> Nous renvoyons sur ce point aux nombreuses études qui y ont été consacrées : voy. entre autres KOERING-JOULIN, R., « La phase préparatoire du procès pénal : grandes lignes de la jurisprudence européenne », in DELMAS-MARTY, M. (sous la dir.), Procès pénal et droits de l'homme, Paris, PUF, 1992, p. 47 et s. ; CALLEWAERT, J., « La convention européenne des droits de l'homme et la matière pénale », in TULKENS, F. et BOSLY, H.-D., (sous la dir.), La justice pénale et l'Europe, Travaux des XVèmes journées juridiques Jean Dabin, Bruxelles, Bruylant, 1996, p. 135 et s. ; PRADEL, J. et CORSTENS, G., Droit pénal européen, Paris, Dalloz, 1999, p. 239 et s.

<sup>72</sup> Sur ce point, voy. entre autres DELMAS-MARTY, M., Pour un droit commun, Paris, Seuil, 1994, p. 187 et s.

## PRINCIPES ET PROBLEMES DE POLITIQUE CRIMINELLE

nationaux des droits de l'homme. Conformément à cette subsidiarité, ce sont les Etats parties qui sont les premiers responsables du contrôle du respect de ces droits.

Concernant tout d'abord la convention européenne des droits de l'homme elle-même, son statut dans la hiérarchie des normes de même que son impact varient considérablement selon les pays<sup>73</sup>. Par ailleurs, les principes qu'elle consacre touchent essentiellement le pôle « bouclier » du droit pénal. S'il est vrai que, telle qu'interprétée par la Cour, la convention a aussi certains effets au plan de la fonction « épée » du droit pénal<sup>74</sup>, sa contribution au rapprochement en la matière est néanmoins extrêmement réduite. Elle est également limitée par le fait que ses dispositions constituent des minima, en deçà desquels les Etats membres ne peuvent pas descendre mais au-delà desquels ils peuvent aller. Les principes consacrés par la convention sont en outre très généraux et, hormis les droits intangibles<sup>75</sup>, elle y autorise des « entorses » à certaines conditions<sup>76</sup>. Certes, à travers sa compétence de trancher les affaires relatives à l'interprétation et à l'application des dispositions de la convention<sup>77</sup>, la Cour européenne des droits de l'homme a considérablement développé les principes généraux précités et a notamment exercé un contrôle sur le recours par les Etats aux dérogations et restrictions prévues par la convention. Toutefois, conformément à la nature subsidiaire du mécanisme par rapport aux systèmes nationaux des droits de l'homme, la Cour n'est susceptible d'intervenir qu'après l'épuisement des voies de recours internes<sup>78</sup>.

Divers facteurs tenant à la substance des décisions de la Cour contribuent également à limiter son apport en termes de rapprochement. Certes, la Cour impose parfois aux Etats de prendre des mesures positives; mais elle se montre particulièrement prudente à cet égard, de sorte que, le plus souvent, ce sont des obligations de ne pas faire ou de s'abstenir qu'elle consacre, exigeant des Etats qu'ils suppriment ou éliminent les obstacles aux droits fondamentaux qu'elle protège. Or, si on compare de telles obligations aux mesures positives, elles ont un effet de rapprochement moindre. Dans la même lignée, la Cour s'avère souvent extrêmement respectueuse de la souveraineté des Etats et des spécificités

<sup>73</sup> Pour un tableau européen du statut et des effets de la CEDH dans les différents Etats : voy. BLACKBURN, R. & POLIAKIEWICZ, J., *Fundamental Rights in Europe. The ECHR and its Member States, 1950-2000*, Oxford.

<sup>74</sup> Sur les fonctions bouclier et épée du droit pénal, voy. supra l'introduction de cette contribution.

<sup>75</sup> Selon l'article 15, § 2 de la CEDH, ils sont cinq. Il s'agit du droit à la vie (article 2), de l'interdiction de la torture, des traitements inhumains et dégradants (article 3), le droit de ne pas être placé en esclavage ou de ne pas être astreint à un travail forcé (article 4), la non-rétroactivité des lois (article 7) et enfin la règle ne bis in idem (article 4 du 7<sup>ème</sup> protocole). Le fait que ces droits sont indérogeables ne signifie pas qu'ils ne connaissent aucune limitation ou exception comme en témoigne notamment le § 2 de l'article 2 relatif au droit à la vie.

<sup>76</sup> Il s'agit, d'une part, des dérogations permises à titre provisoire par son article 15, qui s'applique en cas de guerre ou d'autre danger public menaçant la vie de la nation, et, d'autre part, des restrictions qui, à l'inverse, sont permanentes et ménagent la souveraineté des Etats dans des secteurs particuliers. Par opposition aux droits intangibles, la plupart des droits consacrés par la convention sont conditionnels (voy. par exemple les 2èmes § des articles 8 sur le droit à la vie privée et 10 sur la liberté d'expression).

<sup>77</sup> Article 32 de la CEDH.

<sup>78</sup> Article 35, § 1<sup>er</sup> de la CEDH.

nationales. C'est ce dont témoigne notamment le concept de « la marge nationale d'appréciation » auquel elle recourt. L'effet de rapprochement de sa jurisprudence est en outre également limité par le fait que la jurisprudence de la Cour se construit au cas par cas, en tenant tout autant compte de principes généraux que des circonstances particulières du cas d'espèce. C'est ce qui rend d'ailleurs une synthèse de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme si difficile à réaliser<sup>79</sup> et a amené la Cour, dans le domaine des délais raisonnables par exemple, à qualifier différemment une durée quantitativement identique<sup>80</sup>.

A tous ces éléments liés à la Convention européenne des droits de l'homme elle-même et à la teneur des arrêts de la Cour vient s'en ajouter un autre, qui est relatif à leur exécution : il n'y a pas de procédure d'exécution véritablement effective<sup>81</sup>. Bien qu'obligatoires vis-à-vis de l'Etat défendeur, les arrêts constatant une violation de la convention ne valent pas titre exécutoire sur son territoire : leur exécution dépend des Etats eux-mêmes. A l'égard d'un Etat récalcitrant, le Comité des ministres peut exercer une pression politique par le biais de contacts directs, le plus souvent confidentiels, avec ses autorités ou par l'adoption de résolutions publiques l'exhortant à prendre les mesures adéquates<sup>82</sup>. Cependant, sauf à considérer un refus d'exécution comme constitutif d'une violation de l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe pouvant entraîner la suspension du droit de représentation<sup>83</sup>, le Comité des ministres ne dispose d'aucun moyen de contraindre un Etat à exécuter l'arrêt qui le concerne, d'aucun pouvoir « sanctionnateur » à son égard<sup>84</sup>. Certes, le contrôle exercé par le Comité des ministres est essentiel, d'autant plus qu'il se montre de moins en moins indulgent<sup>85</sup> et que son travail de suivi fait lui-même l'objet d'un contrôle croissant par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe<sup>86</sup>. Il ne se révèle toutefois pas suffisamment efficace, comme l'atteste le processus de réflexion récemment lancé au sein du Conseil de l'Europe sur les moyens de maintenir l'efficacité de la Cour<sup>87</sup>.

<sup>79</sup> A cet égard, voy. CALLEWAERT, J., loc.cit., p. 174.

<sup>80</sup> Voy. à cet égard, DELMAS-MARTY, M. (sous la dir.), Procédures pénales d'Europe, Paris, PUF, 1995, p. 31 et 32.

<sup>81</sup> Sur cette absence, voy. notamment p. RESS, G., « Article 54 », PETTITI, L.E., DECAUX, E. et IMBERT, P. (sous la dir.), La convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article, Paris, Economica, 1995, p. 859.

<sup>82</sup> Si le Comité adopte des résolutions finales pour clore les affaires, il adopte également des résolutions intérimaires pour faire le point sur l'état d'avancement de l'exécution ou, le cas échéant, pour exprimer sa préoccupation et formuler des suggestions pertinentes en ce qui concerne l'exécution (règle n°7 des règles adoptées par le Comité des ministres en vue de l'application de l'article 46, § 2 de la CEDH).

<sup>83</sup> Voy. l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe aux termes duquel « Tout Etat membre du Conseil de l'Europe qui enfreint gravement les dispositions de l'article 3 peut être suspendu de son droit de représentation et invité par le Comité des ministres à se retirer dans les conditions prévues à l'article 7. S'il n'est pas tenu compte de cette invitation, le Comité peut décider que le membre dont il s'agit a cessé d'appartenir au Conseil à compter d'une date fixée par le Comité lui-même ». Certes, cette sanction existe dans le texte mais il ne s'agit jusqu'ici que d'une « hypothèse d'école » (sur ce point, voy. SUDRE, F., Droit international et européen des droits de l'homme, PUF, 4<sup>ème</sup> éd., 1999, p. 411).

<sup>84</sup> RESS, G., « Article 54 », op cit., p. 865.

<sup>85</sup> Sur l'évolution du contrôle par le Comité des ministres, voy. entre autres ibidem, p. 863 et s.

<sup>86</sup> Voy. RENUCCI, J.F., Droit européen des droits de l'homme, Paris, LGDJ, 2001, 2<sup>ème</sup> éd., p. 544.

<sup>87</sup> Le processus a été lancé suite à la conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme de novembre 2000.



## PRINCIPES ET PROBLEMES DE POLITIQUE CRIMINELLE

Tous les Etats « condamnés » ne sont en effet pas nécessairement de bonne composition et manifestent parfois de fortes résistances à se conformer aux arrêts de la Cour. Pour s'en convaincre, il suffit de songer aux nombreuses requêtes « répétitives » ou « clones »<sup>88</sup>. Déjà réduite à l'égard des Etats défendeurs, l'efficacité des arrêts de la Cour l'est encore davantage vis-à-vis des autres Etats. En effet, alors que ceux-ci sont liés par l'« autorité de chose interprétée » et donc censés tenir compte de l'interprétation donnée par la Cour, ils ne sont pas sous la surveillance du Comité des ministres, à la différence de l'Etat dans le chef duquel une violation a été constatée. Certes, certains Etats n'ont pas hésité à se conformer à l'interprétation de la convention donnée par la Cour à l'occasion de litiges auxquels ils n'étaient pas parties ; mais d'autres ne s'y soumettent pas. Le seul contrôle qu'ils soient susceptibles de subir est celui exercé par la Cour elle-même, qui, à l'occasion d'une requête dirigée contre eux, pourra constater une violation de la convention dans leur chef.

Avant de passer à la seconde source indirecte de rapprochement qu'est le droit communautaire, il convient de souligner que l'impact de la convention européenne des droits de l'homme est renforcé par l'application qu'en fait la Cour de justice des Communautés européennes, dans sa jurisprudence - en matière de procédure pénale notamment. Parfois relayée ou précédée par les autres institutions communautaires, elle s'est entre autres attachée, il est vrai dans le champ du droit communautaire uniquement<sup>89</sup>, à dégager des principes concernant l'ouverture et le déroulement des procédures juridictionnelles destinés à permettre l'exercice du droit au juge et à garantir une procédure équitable. Rappelons par ailleurs que le traité d'Amsterdam a expressément consacré le rôle de la Cour de justice dans la protection des droits fondamentaux tels qu'issus de la convention européenne des droits de l'homme et des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres<sup>90</sup>. Et soulignons l'importance de cette disposition pour le domaine qui nous occupe puisque, depuis Amsterdam, la Cour est compétente pour les matières couvertes par le troisième pilier du traité, mais il est vrai avec d'importantes limites<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> Voy. en particulier, les affaires relatives au délai raisonnable en Italie (entre juillet 1999 et décembre 2001, près de 600 arrêts condamnant l'Italie ont été rendus, auxquels viennent s'ajouter plusieurs centaines de règlements amiables dans des affaires concernant le même sujet, à cet égard, voy. VAN DROOGHENBROECK, S., *La convention européenne des droits de l'homme. Trois années de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme 1999-2001*, Bruxelles, Larcier, 2003, p. 112 et 113).

<sup>89</sup> Les droits fondamentaux dont les juridictions de l'Union assurent le respect ne peuvent s'appliquer que dans la mesure où le droit communautaire lui-même trouve à s'appliquer. C'est ainsi en raison de l'absence d'un lien de rattachement des faits soumis avec le droit communautaire que dans l'affaire *Kremzow*, la Cour de justice a décliné sa compétence à interpréter l'article 5 de la CEDH (CJCE, arrêt du 29 mai 1997, aff. C-299/95, *Kremzow*, Rec., I, p. 2629 et s.).

<sup>90</sup> L'article 46 UE, qui délimite la compétence de la Cour, a, en effet, été modifié afin de l'étendre au contrôle de l'article 6 § 2 UE en vertu duquel l'Union européenne respecte les droits fondamentaux en tant que principes généraux du droit communautaire.

<sup>91</sup> Voy. *supra*.

## PRINCIPES ET PROBLEMES DE POLITIQUE CRIMINELLE

La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>92</sup> est, elle aussi, tout à fait essentielle. Elle ne consacre pas à proprement parler de nouveaux droits mais elle donne un autre souffle aux droits et libertés de la convention européenne des droits de l'homme, dont ceux intimement liés au pénal<sup>93</sup>, et en adaptent certains à l'acquis de l'Union<sup>94</sup>. Son apport véritable est toutefois réduit par son statut actuel de simple proclamation solennelle, privée de toute force contraignante<sup>95</sup>. Elle n'en a pas pour autant été dénuée de tout effet juridique<sup>96</sup>. Les institutions de l'Union s'en sont en effet manifestement inspirées, entre autres ses juridictions : le Tribunal de première instance des Communautés européennes a ainsi fait référence à la Charte à plusieurs reprises<sup>97</sup>; plusieurs Avocats généraux s'y sont référés dans leurs conclusions devant la Cour<sup>98</sup>; cette dernière n'a, quant à elle, pas mentionné explicitement la Charte mais l'influence implicite que celle-ci exerce est décelable dans certains de ses arrêts<sup>99</sup>.

<sup>92</sup> JOCE, n° C 364, 18 décembre 2000, p. 1 et s. Pour des commentaires, voy. entre autres BRIBOSIA, E., « Quelle charte de droits fondamentaux pour l'Union européenne ? », in DE KERCHOVE, G. et WEYEMBERGH, A. (sous la dir.), Vers un espace judiciaire pénal européen, op. cit., p. 19).

<sup>93</sup> Parmi les droits qu'elle consacre et qui sont intimement liés à la matière pénale, figurent le droit à la liberté et à la sûreté (article 6), le droit à un recours effectif et le droit à accéder à un tribunal impartial (article 47), la présomption d'innocence et les droits de la défense (article 48), le principe de la légalité et de proportionnalité des peines (article 49) ainsi que le principe ne bis in idem, c'est-à-dire le droit de ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour une même infraction (article 50).

<sup>94</sup> C'est le cas du principe ne bis in idem : il convient de noter que la charte va plus loin que le protocole n° 7 à la convention européenne des droits de l'homme puisque, selon la charte, ce droit ne s'applique pas seulement à l'intérieur d'un même Etat mais aussi entre les juridictions de tous les Etats membres. Ainsi, une personne acquittée ou condamnée par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale d'un Etat membre ne pourra pas, pour les mêmes faits, être à nouveau poursuivie ou punie pénalement devant les juridictions d'un autre Etat membre. Ce faisant, la charte n'innove pas. Elle s'est en effet bornée à l'adapter à l'acquis de l'Union : la règle s'imposait déjà dans la même mesure dans le cadre de la convention d'application de l'accord de Schengen de 1990 notamment, intégrée dans le droit de l'Union à la suite du traité d'Amsterdam.

<sup>95</sup> Lors de la proclamation solennelle de la charte à Nice le 7 déc. 2000 par le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne, il a été décidé, faute d'accord entre les Etats membres à ce sujet, de ne pas trancher la question de son statut ; la charte a ensuite été publiée dans la partie « C » du JOCE qui a pour objet de réunir les informations et communications, c'est-à-dire les textes non contraignants (JOCE, n° C 364, 18 déc. 2000, p. 1 et s.).

<sup>96</sup> Dans ce sens, voy. entre autres la communication de la Commission sur la nature de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Bruxelles le 11 octobre 2000, COM(2000) 644 final, point 10. Voy. également notamment BRIBOSIA, E. et DE SCHUTTER, O., « La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », JT, 2001, p. 281 et s.

<sup>97</sup> Voy. notamment les décisions suivantes : TPI, arrêt du 30 janvier 2002, aff. T-54/99, max.mobil Telekommunikation Service GmbH c. Commission des Communautés européennes, § 48 (à propos du droit à une bonne administration) ; TPI, 15 janvier 2003, Philip Morris International c. Commission, T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 et T-272/01 (non encore publié), § 122 ; TPI, arrêt du 3 mai 2002, aff. T-177/01, Jégo-Quéré et Cie SA c. Commission des C.E., Rec., II, p. 2365 et s., § 42 (à propos du droit à un recours effectif).

<sup>98</sup> Voy. notamment les conclusions de l'avocat général Tizzano présentées le 8 février 2001, aff. C-173/99, BECTU c. Secretary of State for Trade and Industry, point 28 ; celles de l'avocat général Jacobs présentées le 14 juin 2001, aff. C-377/98, Royaume des Pays-Bas c. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, points 197, 210, 211 ou encore celles de l'avocat général Léger présentées le 10 juillet 2001, aff. C-353/99 P, Conseil c. Hautala et a., point 83.

<sup>99</sup> On peut notamment lire en ce sens l'arrêt rendu par la Cour le 9 octobre 2001 dans l'affaire Royaume des Pays-Bas c. Parlement et Conseil (CJCE, 9 octobre 2001, Royaume des Pays-Bas c. Parlement et Conseil, aff. C-377/98).

**b - Le droit communautaire**

Aucune compétence dans le domaine pénal ne lui ayant été attribuée par le traité et conformément au principe selon lequel ses compétences sont d'attribution, la Communauté européenne a été et est majoritairement considérée comme incompétente en matière pénale.

En raison de sa primauté sur le droit national et de son effet direct et parce que les Etats membres sont tenus par une obligation de loyauté à son égard, le droit communautaire a néanmoins exercé une influence sur les droits pénaux internes. Il a ainsi indirectement contribué à les rapprocher. Cette contribution est toutefois fort limitée.

Conformément aux notions plus générales d'intégration négative et positive<sup>100</sup>, on distingue traditionnellement entre l'effet « négatif »<sup>101</sup> et l'effet « positif »<sup>102</sup> du droit communautaire sur le droit pénal<sup>103</sup>. L'effet négatif du droit communautaire s'est surtout fait ressentir en droit pénal matériel. Il a été bien moindre en ce qui concerne les règles nationales liées de près ou de loin aux procédures. Certaines ont néanmoins été déclarées incompatibles avec la libre circulation pour rupture du principe de la non discrimination. C'est ce qu'illustrent notamment les arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes dans les affaires *Cowan*<sup>104</sup>, *Mutsch* et *Bickel et Franz*<sup>105</sup>. Quant à l'effet positif du droit communautaire sur le droit procédural, il existe bel et bien. Il est cependant limité. Il résulte notamment de l'application du principe d'assimilation des intérêts communautaires aux intérêts nationaux correspondants. Conformément à ce principe qui est entre autres bien connu dans le domaine de la lutte contre les fraudes aux intérêts financiers des Communautés<sup>106</sup>, les violations du droit com-

<sup>100</sup> A cet égard, voy. J. PRADEL et G. CORSTENS, *Droit pénal européen*, Paris, Dalloz, 1999, p. 406. Relèvent de l'intégration négative l'obligation pesant sur les Etats membres de supprimer les entraves existantes à la libre circulation et l'interdiction qui leur est adressée d'en introduire de nouvelles entre eux (dans ce sens voy. l'article 10, § 2 CE qui stipule que les Etats membres doivent s'abstenir de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des buts du traité). L'intégration positive comprend par contre les mesures « actives » qui sont à prendre par les Etats membres.

<sup>101</sup> L'effet négatif du droit communautaire sur le droit pénal s'entend de l'obligation pour l'Etat membre de s'abstenir d'adopter une disposition pénale incompatible avec le droit communautaire ou, si pareille disposition existe, de la supprimer ou de la modifier dans un sens qui la rende compatible avec le droit communautaire (sur cet effet de neutralisation du droit communautaire, voy. notamment A. HUET et R. KOERING-JOULIN, *Droit pénal international*, Paris, PUF, 1994, p. 79 et suiv. ; M. DELMAS-MARTY, « Union européenne et droit pénal », CDE, 1997, p. 613 et suiv.).

<sup>102</sup> Quant à l'effet positif du droit communautaire sur le droit pénal, il s'entend des mesures actives adoptées par les Etats membres dans le domaine du droit pénal afin d'assurer l'exécution des obligations découlant du droit communautaire (A. HUET et R. KOERING-JOULIN, *Droit pénal international*, op. cit., p. 147 et suiv.).

<sup>103</sup> Sur la distinction entre effet négatif et positif du droit communautaire sur le droit pénal des Etats membres, voy. J. VERVAELE, « Compétences en matière de sanctions administratives de et dans l'Union européenne. Vers un système de sanctions administratives européennes ? », RDPC, 1994, II, p. 942.

<sup>104</sup> CJCE, 2 février 1989, *Cowan* c. Trésor public, C-186/87 Rec., p. 195 (affaire relative à l'indemnisation des victimes d'actes de violence).

<sup>105</sup> CJCE, 11 juillet 1985, *Ministère public c. Mutsch*, C-137/84, Rec., p. 2681 et s. et CJCE, 24 novembre 1998, *Procédure pénale c. Bickel et Franz*, C-274/96, Rec., p. 7637 et s (affaires relatives à l'emploi des langues).

<sup>106</sup> Dans cette matière, il a tout d'abord été consacré, à l'occasion de l'affaire dite du « maïs yougo-slave », par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE 21 septembre 1989, Commis-

## PRINCIPES ET PROBLEMES DE POLITIQUE CRIMINELLE

munautaire doivent être sanctionnées, tant en ce qui concerne le fond que *la procédure*, comme les violations du droit national. La liberté des Etats s'en trouve en conséquence limitée mais l'effet en termes de rapprochement est, quant à lui pour ainsi dire inexistant, puisque les procédures pénales à suivre pour sanctionner les violations du droit communautaire seront celles suivies pour réprimer les violations du droit national, souverainement choisies par le législateur national, compte tenu du tempérament, des habitudes ou des traditions nationales. Les distorsions entre droits internes subsistent donc : le domaine d'application de la loi nationale est simplement élargi.

Comme nous l'avons relevé précédemment, les compétences de la Communauté sont en principe d'attribution et aucune ne lui a été attribuée par le traité dans le secteur pénal ; le principe des compétences d'attribution est néanmoins assoupli par l'article 308 du traité CE qui permet à la Communauté d'agir lorsque cette action « apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet ». Conformément à la proposition initiale déposée par la Commission, c'est sur la base de cette disposition qu'a été adoptée la directive du 29 avril 2004 relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité<sup>107</sup>. Ce fondement n'a pas causé de réel problème en ce qui concerne un des points traités par la directive, à savoir la question de l'accès à l'indemnisation dans les affaires transfrontalières : une action dans ce secteur peut en effet être considérée comme nécessaire pour remplir l'objectif de libre circulation des personnes mentionné à l'article 3 paragraphe 1 c) du traité CE. Il s'est, par contre, révélé problématique pour ce qui devait initialement constituer la partie principale de l'instrument, à savoir celle consacrée au rapprochement des législations nationales en matière d'indemnisation des victimes. Considérant que la dimension civile (indemnisation) prenait le pas sur la dimension pénale (victimes de la criminalité), la Commission invoquait comme objet au sens de l'article 308 du traité CE la mise en place progressive d'un « espace de liberté, sécurité et justice » prévue à l'article 61 du traité CE. Mais cette interprétation a été contestée par plusieurs Etats membres, prenant appui sur un avis du service juridique du Conseil. Selon eux, seules les actions spécifiquement mentionnées à l'article 61 du traité CE peuvent servir de base à une utilisation de l'article 308 car la notion d' « espace de liberté, sécurité et justice » est trop floue pour constituer un « objet » au sens de cette disposition<sup>108</sup>. En conséquence de ces tensions, les négociations ont été malaisées et le résultat final s'en ressent : les dispositions tendant à rapprocher les législations ont été reléguées à la fin de la directive et réduites au seul article 12, qui stipule que « tous les États membres veillent à ce

---

sion c. Grèce, 68/88, Rec., p. 2979). Il l'a ensuite été expressément par le traité de Maastricht dans son article 209A CE, devenu l'article 280 CE avec le traité d'Amsterdam.

<sup>107</sup> La directive n'a pas encore été publiée au JOCE. Sa version définitive est disponible dans le document 8303/04.

<sup>108</sup> Ces discussions sur la base juridique sont surtout résumées dans un document de travail élaboré par la Commission et diffusé comme document du Conseil (doc. 7546/04). Fort étonnamment vu la volonté affichée d'une meilleure transparence des travaux du Conseil et les progrès dans ce sens, l'avis du service juridique du Conseil n'est pas public malgré son influence, semble-t-il, déterminante dans ce dossier (doc. 5599/03).

## PRINCIPES ET PROBLEMES DE POLITIQUE CRIMINELLE

que leurs dispositions nationales prévoient l'existence d'un régime d'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente commise sur leurs territoires respectifs qui garantisse une indemnisation juste et appropriée des victimes ». Cette disposition a le mérite d'étendre aux Etats membres de l'Union non parties à la convention européenne du Conseil de l'Europe du 24 novembre 1983 relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes l'obligation de prévoir un régime d'indemnisation des victimes. Elle est néanmoins très imprécise quant à l'étendue de cette obligation, plus imprécise d'ailleurs que la convention précitée du Conseil de l'Europe<sup>109</sup>. Cette imprécision est étonnante sur le plan juridique car de deux choses l'une : soit il n'y a pas de base juridique et donc pas de norme minimale, soit cette base existe et un certain degré de précision est alors nécessaire pour définir l'étendue du rapprochement et les obligations des Etats membres qui en résultent<sup>110</sup>.

### II – DE LA NECESSITE DE DEVELOPPER LE RAPPROCHEMENT DES LEGISLATIONS PROCEDURALES PENALES POUR METTRE SUR PIED UN ESPACE DE LIBERTE, DE SECURITE ET DE JUSTICE AU SEIN DE L'UNION

Le rapprochement des procédures pénales et son développement sont nécessaires, non pas pour eux-mêmes mais bien pour parvenir à réaliser les objectifs que les Etats membres de l'Union se sont fixés, en particulier celui qui vise l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. C'est ce que nous verrons au travers de l'identification des diverses fonctions du rapprochement des législations procédurales pénales dans l'Union. Nous distinguerons, d'une part, les fonctions auxiliaires de l'harmonisation, c'est-à-dire son rôle de soutien des deux autres dimensions de l'espace pénal européen que sont la coopération judiciaire et la mise sur pied des acteurs européens (A) et, d'autre part, ses fonctions autonomes, c'est-à-dire indépendantes des deux pans cités et non rencontrées par eux (B).

#### A – Les fonctions auxiliaires

##### 1 - Le rapprochement des législations de procédure pénale comme condition de la coopération judiciaire pénale et de la reconnaissance mutuelle

Le rapprochement des législations de procédure pénale est nécessaire à la réalisation et à la légitimité de la confiance mutuelle que suppose une coopération judiciaire pénale efficace. C'est le cas lorsqu'on songe aux mécanismes de coopération traditionnels. Ce l'est davantage encore depuis que le processus de reconnaissance mutuelle a été lancé. Lors du lancement de ce processus, il est en effet immédiatement apparu que la confiance réciproque en constituerait la véri-

---

<sup>109</sup> La convention du Conseil de l'Europe décrit notamment la notion de victime et les dommages à prendre en compte (respectivement articles 3 et 4 de la convention précitée).

<sup>110</sup> Au sujet de cette directive, voy. DE BIOLLEY, S. et WEYEMBERGH, A., « L'espace pénal européen et les droits des victimes », loc.cit..

## PRINCIPES ET PROBLEMES DE POLITIQUE CRIMINELLE

table clé de vôûte<sup>111</sup>. Le rapprochement des procédures n'en a pris paradoxalement que plus d'importance.

Ce lien entre, d'une part, la confiance qu'impliquent une coopération judiciaire pénale efficace et le processus de la reconnaissance mutuelle et, d'autre part, le rapprochement des procédures pénales est établi par différents textes de nature programmatoire notamment. Les conclusions de Tampere demandent ainsi que, dans le cadre du programme de mesures à adopter pour mettre en œuvre la reconnaissance mutuelle, des travaux soient entamés sur les aspects du droit procédural pour lesquels la fixation de normes minimales communes est considérée comme nécessaire afin de faciliter la reconnaissance mutuelle, dans le respect des principes fondamentaux du droit des Etats membres<sup>112</sup>. Quant au programme de mesures lui-même, il fait apparaître le lien entre les deux processus au titre des paramètres qu'il identifie<sup>113</sup> mais sans prévoir de mesure spécifique en la matière. C'est dans les travaux de la Commission européenne, notamment dans ceux liés aux droits procéduraux accordés dans le cadre des procédures pénales<sup>114</sup>, que le lien entre l'harmonisation des procédures et la confiance réciproque que suppose la reconnaissance mutuelle apparaît le plus clairement consacré.

Dans ces documents, ce lien nous paraît cependant minimisé. Il est par ailleurs bien loin de faire l'unanimité. En témoignent notamment certaines réactions négatives au livre vert de la Commission sur les garanties procédurales, en particulier la position irlandaise<sup>115</sup>.

Pourtant, comme le soulignent d'autres prises de position dans ce contexte, telles celles du Service public fédéral belge de la Justice par exemple ou encore celles d'organismes tels *Justice* ou *Fair Trials Abroad*<sup>116</sup> et, comme il ressort

---

<sup>111</sup> Sur cette confiance, voy. notamment la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Reconnaissance mutuelle des décisions finales en matière pénale, COM(2000) 495 final, § 3.1 ; le programme de mesures destiné à mettre en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle des décisions pénales, JOCE, n° C 12, 15 janvier 2001, p. 10 et s. Sur cette confiance mutuelle, voy. notamment NILSSON, H. G., « Mutual Trust and Mutual Recognition of Our Differences. A Personal View », in DE KERCHOVE, G. et WEYEMBERGH, A. (sous la dir.), La reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires pénales dans l'Union européenne, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, 2001, p. 155 et s. Sur l'importance de cette confiance mais pour une interrogation de cette notion, voy. aussi FLORE, D., « Réflexions sur l'idée de la 'confiance mutuelle' », in DE KERCHOVE, G., et WEYEMBERGH, A. (sous la dir.), Sécurité et justice : enjeu de la politique extérieure de l'Union européenne, éd. de l'Université de Bruxelles, 2003, p. 133 et s.

<sup>112</sup> § 37 des Conclusions de Tampere.

<sup>113</sup> Voy. surtout le 4<sup>ème</sup> paramètre cité au § 18 de l'introduction du programme de mesures.

<sup>114</sup> Dans ce sens, voy. le livre vert précité de la Commission européenne, COM(2003) 75 final, 19 février 2003, p. 5 et 10. Voy. aussi l'exposé des motifs de sa proposition de décision-cadre, COM(2004)328 final, en particulier ses 26 et s. La Commission a également fait apparaître ce lien dans ses travaux liés à la reconnaissance mutuelle : voy. not. sa communication au Conseil et au Parlement européen, Reconnaissance mutuelle des décisions finales en matière pénale, op. cit., § 11.

<sup>115</sup> Citée supra.

<sup>116</sup> Ces positions sont disponibles à l'adresse internet suivante : [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/fsj/criminal/procedural/fsj\\_criminal\\_responses\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/criminal/procedural/fsj_criminal_responses_en.htm). Pour les prises de position de Justice et Fair Trials Abroad relatives au lien entre reconnaissance mutuelle et rapprochement des législations, et aussi les sites respectifs de chacune de ces deux organisations : <http://www.justice.org.uk/> et <http://www.f-t-a.freeserve.co.uk/>. Dans le même sens, voy. aussi

## PRINCIPES ET PROBLEMES DE POLITIQUE CRIMINELLE

également des discussions relatives à divers instruments de reconnaissance mutuelle actuellement en négociation, le rapprochement des procédures est nécessaire à l'instauration et à la légitimité de la confiance réciproque que suppose la reconnaissance mutuelle.

La mise sur pied d'un espace pénal effectif et efficace ne repose pas seulement sur l'existence et l'adoption de textes normatifs mais aussi sur leur mise en œuvre dans la pratique par les acteurs de terrain. Pour que les instruments adoptés ne soient pas condamnés à la virtualité, la pratique de la coopération en général et de la reconnaissance mutuelle en particulier doit pouvoir bénéficier d'un climat de confiance. Se contenter de décréter celle-ci ou d'en proclamer la nécessité ne suffit pas. Comme l'illustre bien la pratique quotidienne de la coopération, et notamment l'affaire Rachid Ramda<sup>117</sup>, c'est la méfiance mutuelle qui prévaut<sup>118</sup>. Le rapprochement des législations matérielles et procédurales n'est pas le seul moyen de passer de cette défiance à un climat de confiance<sup>119</sup>. Il constitue cependant un élément essentiel à son instauration : sans rapprochement, pas de confiance mutuelle ; sans confiance mutuelle, pas de reconnaissance mutuelle effective et pas d'espace pénal européen.

Comme nous l'avons relevé dans la première partie de cette contribution, lorsqu'on examine l'existence d'un patrimoine commun concret, l'on s'aperçoit, qu'il est fort limité, de sorte que, telle qu'elle existe à l'heure actuelle, la confiance mutuelle ressemble plus à un postulat ou à une *satisfecit* que se décrètent l'Union et les Etats membres qu'à une réalité vérifiée. La confiance décrétée est plus aveugle qu'éclairée, ce qui pose question au plan de sa légitimité par rapport à l'objectif de l'Union d'établir un espace de liberté, de sécurité et de justice<sup>120</sup>.

Certes, il faut admettre que les premières décisions-cadres qui mettent en œuvre le processus de reconnaissance mutuelle en matière pénale prennent certaines divergences procédurales en considération, ce qui les mène à faire preuve de modération quant au degré de confiance exigé des autorités compétentes. Parmi les manifestations cette modération, on relèvera que la décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen reconnaît à l'autorité judiciaire compétente de l'Etat d'exécution la possibilité de subordonner l'exécution du mandat à certaines conditions lorsqu'il a été délivré aux fins d'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté prononcée par une décision rendue par défaut<sup>121</sup>. La modération dont ces instruments font preuve ne peut cependant être surestimée, l'idée domi-

---

ALEGRE, S. & LEAF, M., « Mutual Recognition in European Judicial Cooperation : a Step too Far too Soon ? Case Study – the European Arrest Warrant », *European Law Journal*, 2004, p. 213 et s.

<sup>117</sup> Sur cette affaire, voy. entre autres ALEGRE, S. & LEAF, M., loc. cit., p. 210 et s.

<sup>118</sup> Sur ce point, voy. JEGOUZO, I., « La création d'un mécanisme d'évaluation mutuelle de la justice, corollaire de la reconnaissance mutuelle », in DE KERCHOVE, G., WEYEMBERGH, A. (sous la dir.), *Sécurité et justice : enjeu de la politique extérieure de l'Union européenne*, op. cit., p. 147.

<sup>119</sup> Sur d'autres moyens permettant de créer un climat de confiance, voy. entre autres NILSSON, H.G., « Le point de vue d'un policy maker : un point de vue européen », in DE KERCHOVE, G., et WEYEMBERGH, A. (sous la dir.), *Vers un espace judiciaire pénal européen*, op. cit., p. 347 et s.

<sup>120</sup> Pour une critique de cet aveuglement, voy. entre autres VERMEULEN, G., « Van Tampere tot Laeken – Meer veiligheid ten koste van vrijheid en rechtvaardigheid », *Panopticon*, 2002, p. 1 et s.

<sup>121</sup> Voy. article 5, § 1er de la décision-cadre.

nant le processus de la reconnaissance mutuelle étant bien qu'elle est due en dépit des divergences notables subsistant entre les droits procéduraux pénaux des Etats membres. Les Etats les plus généreux se voient ainsi tenus de cautionner et de participer à la mise en œuvre de procédures étrangères moins performantes en termes de garanties procédurales. Certes, il n'existe pas de droit subjectif à bénéficier du système le plus protecteur des droits individuels. Mais, loin de tendre à un alignement des droits nationaux vers le haut sur ce plan, la reconnaissance mutuelle incite plutôt à se contenter du plus petit commun dénominateur et entraîne de la sorte un nivellement par le bas des droits et garanties procédurales dont jouissent les personnes concernées par le procès pénal. Ce faisant, la reconnaissance mutuelle met en péril l'« espace de liberté » qui figure également parmi les objectifs de l'Union européenne<sup>122</sup>. Elle apparaît aussi difficilement conciliable avec les affirmations contenues dans le programme de mesures destiné à la mettre en œuvre, affirmations selon lesquelles « La reconnaissance mutuelle doit permettre de renforcer la coopération entre les Etats membres mais aussi la protection des droits des personnes »<sup>123</sup>. Pour rétablir l'équilibre nécessaire à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, il s'agit donc de rapprocher les procédures pénales des Etats, et en particulier de tirer vers le haut les garanties judiciaires reconnues aux individus.

### **2 - Le rapprochement des procédures pénales en tant que condition de la mise sur pied d'acteurs et d'organes**

Différents acteurs ont été mis en place dans le cadre du troisième pilier du traité. Même si l'on peut constater l'amorce d'un dépassement de ces fonctions dans le cas d'Europol et d'Eurojust<sup>124</sup>, ces acteurs ne sont encore principalement conçus que comme des « soutiens » aux divers mécanismes de coopération et ne constituent pas de véritables organes européens investis de pouvoirs opérationnels ou décisionnels. Le rapprochement des procédures n'en est pas moins indispensable à leur bon fonctionnement : Europol<sup>125</sup>, le réseau judiciaire européen<sup>126</sup>, Eurojust<sup>127</sup> ou les équipes communes d'enquêtes<sup>128</sup> fonctionneront d'autant

---

<sup>122</sup> WEYEMBERGH, A., « La reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne : mise en perspective », in DE KERCHOVE, G. et WEYEMBERGH, A. (sous la dir.), *La reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires pénales dans l'Union européenne*, op. cit., p. 60 et s.

<sup>123</sup> Voy. le § 5 de l'introduction du programme de mesures.

<sup>124</sup> A cet égard, voy. FLORE, D. et DE BIOLLEY, S., « Des organes juridictionnels en matière pénale pour l'Union européenne », CDE, 2003.

<sup>125</sup> Convention du 26 juillet 1995 portant création d'un office européen de police (convention Europol), JOCE, C, n°316, 27 novembre 1995, p. 22 et s.

<sup>126</sup> Action commune du 29 juin 1998 relative à la création d'un réseau judiciaire européen, JOCE, n° L 191, 7 juillet 1998, p. 4 et s.

<sup>127</sup> Décision du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, JOCE, n° L 63, 6 mars 2002, p. 1 et s.

<sup>128</sup> La création de telles équipes communes d'enquête était prévue par le traité d'Amsterdam (article 32 UE) et par la convention relative à l'entraide judiciaire pénale du 29 mai 2000 (article 13, JOCE, n° C 197, 12 juillet 2000, p. 1 et s.). Conformément aux conclusions de Tampere notamment, puis au plan d'action de l'Union européenne contre le terrorisme, une décision-cadre relative aux équipes communes d'enquête a été adoptée le 13 juin 2002, dans un premier temps pour lutter contre le trafic de drogue, la traite des êtres humains et le terrorisme (JOCE, n° L 162, 20 juin 2002, p. 1 et s.).



mieux que les droits pénaux procéduraux des Etats membres seront semblables : la compréhension, le climat de confiance et donc les contacts entre les personnes travaillant au sein de ces enceintes ou équipes seront naturellement plus aisés si les règles qu'ils connaissent sont proches.

Or les instruments mettant ces acteurs en place laissent une vaste marge de manœuvre aux Etats membres quant à leur mise en œuvre. Cette latitude et les disparités de nature procédurale qui en résultent menacent d'en réduire l'efficacité. C'est surtout manifeste lorsqu'on songe à Eurojust et aux équipes communes d'enquêtes.

Eurojust fonctionne depuis peu. Des premières évaluations, il apparaît que ce nouvel acteur facilite la coopération mais éprouve des difficultés à s'imposer dans cette autre tâche qui lui a été confiée et qui consiste à coordonner les enquêtes. Il est encore trop tôt pour pouvoir identifier avec précision les raisons des difficultés rencontrées. Ces raisons sont très probablement d'origines diverses. L'extrême flexibilité de la décision qui institue Eurojust n'est en tout cas pas de nature à en favoriser l'efficacité. Cette grande souplesse se manifeste tout d'abord au plan de sa composition. Le profil de ses membres nationaux varie selon les Etats : la majorité sont des magistrats issus du ministère public mais le ministère public est loin d'avoir les mêmes pouvoirs ou fonctions dans tous les Etats membres. Il est ainsi des pays où le parquet n'est chargé que des poursuites et n'exerce pas de fonctions d'enquêtes. C'est notamment le cas du *Crown Prosecution Service* en Angleterre, dont est issu le membre britannique, M. M. Kennedy qui est aussi le président d'Eurojust. C'est également le cas de l'Irlande, du Danemark et de la Finlande. L'étendue des pouvoirs en matière d'enquêtes n'est en outre pas la même dans tous les autres Etats. Elle varie en effet fortement selon qu'il y a un juge d'instruction, un juge de l'instruction, etc. Parmi les membres d'Eurojust, certains appartiennent par ailleurs au plus haut niveau de la hiérarchie interne, tandis que d'autres, sans être au sommet de la hiérarchie, disposent d'une grande expérience et que d'autres encore sont de jeunes magistrats<sup>129</sup>. La nature de leur mandat n'est pas pareille non plus : ils sont parfaitement inégaux quant à la forme juridique du détachement de la personne, quant à la durée de celui-ci et à la rémunération qui y est attachée, le tout demeurant à peu de chose près du ressort de chaque Etat membre<sup>130</sup>. De nettes divergences apparaissent également au plan de l'étendue de leurs pouvoirs tant concernant le niveau interne que le niveau international : ce sont en effet les Etats membres eux-mêmes qui déterminent la nature et l'étendue des pouvoirs conférés aux membres d'Eurojust sur leur propre territoire national de même que leurs pouvoirs à l'égard des autorités judiciaires étrangères<sup>131</sup>. Ce type de disparités est de nature à peser sur le bon fonctionnement de la structure et à entraîner une rupture de l'unité que constitue Eurojust. Une césure risque en effet d'apparaître notam-

<sup>129</sup> Voy. l'article 2 de la décision. A cet égard, voy. FLORE, D., « D'un réseau judiciaire européen à une juridiction pénale européenne : Eurojust et l'émergence d'un système de justice pénale », in DE KERCHOVE, G. et WEYEMBERGH, A. (sous la dir.), *L'espace pénal européen : enjeux et perspectives*, op. cit., p. 16 et 17.

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>131</sup> Article 9, § 3 de la décision.

ment entre les membres disposant de pouvoirs étendus, et donc plus utiles, et les autres<sup>132</sup>.

Quant à la décision-cadre sur les équipes communes d'enquêtes<sup>133</sup>, sa formulation est elle aussi très imprécise. Ainsi, par exemple au plan de la composition des équipes, elle se réfère simplement aux « autorités compétentes »<sup>134</sup>, sans plus d'informations. Les membres de l'équipe pourront dès lors provenir d'horizons très différents et disposer de pouvoirs divergents, ce qui ne facilitera guère le déroulement des opérations. Sans doute, l'accord fondant chaque équipe sera-t-il l'occasion d'une certaine rationalisation, mais il n'en demeure pas moins que les divergences de nature procédurale entre les Etats membres seront une source de complications considérables<sup>135</sup>. Selon l'article 1<sup>er</sup>, § 3, b) de la décision-cadre, l'équipe mène ses opérations conformément au droit de l'Etat membre sur le territoire duquel elle intervient<sup>136</sup>. C'est donc à ces règles de droit que devront nécessairement satisfaire les divers actes d'enquête posés. La procédure judiciaire ne se déroulant pas nécessairement dans ce même Etat, les différences entre règles procédurales, au plan des preuves admissibles notamment, pourraient donner lieu à des difficultés et priver ainsi les investigations opérées d'une partie de leur intérêt pratique.

### **B – Les fonctions autonomes**

Nous commencerons par les fonctions autonomes du rapprochement des procédures pénales qui sont tournées vers la lutte contre la criminalité ou se rapportent au pôle épée du droit pénal (1). Nous nous tournerons ensuite vers les autres fonctions autonomes (2).

#### **1 - Le rapprochement comme condition d'une lutte efficace contre la criminalité ou la réalisation du pôle épée du droit pénal**

La lutte contre la criminalité est un objectif déjà ancien des travaux menés par l'Union européenne dans le secteur pénal. Il a certes évolué quant aux types de criminalités couverts, mais il est toujours bien présent et domine encore largement les travaux menés en la matière. Il fait partie intégrante de la mise sur pied d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Son importance ressort du traité lui-même, en particulier de l'article 29 UE. Elle découle également des textes qui cherchent à définir plus précisément les notions de liberté, de sécurité et de justice. A cet égard, on se référera plus spécifiquement au plan de Vienne. La lutte contre la criminalité fait partie de l'objectif de « sécurité » mais se trouve également au cœur des définitions des concepts de liberté et de justice. La « li-

<sup>132</sup> FLORE D., « D'un réseau judiciaire européen à une juridiction pénale européenne : Eurojust et l'émergence d'un système de justice pénale », loc. cit., p. 19.

<sup>133</sup> Les Etats membres ont dû prendre les mesures de transposition nécessaires pour le 1<sup>er</sup> janvier 2003 (article 4).

<sup>134</sup> Article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup> et § 3 a) de la décision-cadre relative aux équipes communes d'enquête ayant respectivement trait à la composition de l'équipe et à son responsable.

<sup>135</sup> A ce sujet, voy. entre autres, SCHALKEN, T. et PRONK, M., « On Joint Investigation Teams, European and Supervision of Their Joint Actions », *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2002, p. 70 et s.

<sup>136</sup> Article 1<sup>er</sup>, § 3, b) de la décision-cadre.

berté » est ainsi conçue comme « la liberté de vivre dans un environnement où la loi est respectée, en sachant que les autorités publiques, séparément ou ensemble [...], mettent toutes leurs compétences au service de la poursuite et de la répression de ceux qui cherchent à nier cette liberté ou à en abuser »<sup>137</sup>. Quant à la « justice », le plan précise notamment que « les comportements criminels doivent être abordés avec la même efficacité dans toute l'Union européenne [...] »<sup>138</sup>.

L'harmonisation contribue déjà à la lutte contre la criminalité par ses fonctions auxiliaires : le développement et la simplification des mécanismes de coopération judiciaire pénale, le processus de la reconnaissance mutuelle de même que la mise sur pied d'acteurs sont très largement tournés vers la réalisation de ce pôle de l'espace. La réalisation de celui-ci nécessite cependant que le rapprochement soit poursuivi indépendamment de ces deux autres pans de l'espace.

La pluralité des procédures affecte en effet l'efficacité de la lutte contre la criminalité. La criminalité organisée sait tirer parti des divergences existantes et exploiter les systèmes identifiés comme les moins efficaces de sorte que ceux-ci font office de sanctuaire ou *safe haven*. Elle sait d'autant mieux les exploiter qu'elle a désormais à disposition des moyens techniques et informatiques qui lui permettent de choisir à distance, c'est-à-dire sans déplacement physique, le lieu de commission de certains types d'infractions. A supposer même que les criminels ignorent cette hétérogénéité des droits procéduraux, ou qu'ils ne l'exploitent pas, elle leur profitera indirectement puisque la complexité du traitement de la criminalité transfrontalière qui en découle est de nature à freiner les enquêtes, poursuites, etc. Ainsi, tandis que la criminalité profite de la perméabilité croissante des frontières résultant de la mondialisation, qu'elle exploite les nouveaux moyens de communications et les nouvelles technologies afin de commettre des infractions et d'en blanchir le produit, les professionnels de la justice sont, quant à eux, bien souvent dépassés par les divergences qui les éloignent ou les opposent, ralentissent les procédures, etc.

Dans certains secteurs, le rapprochement des législations pénales s'avère également nécessaire au fonctionnement, voire à l'existence même de l'Union européenne. Il est en effet certaines formes de criminalité qui sont directement dirigées contre ses intérêts : il s'agit de l'eurocriminalité et, en particulier, des fraudes contre ses intérêts financiers. A cet égard, lorsqu'il définit l'objectif de « sécurité », le plan de Vienne dispose d'ailleurs expressément qu'il importe d'offrir une plus grande sécurité aux citoyens mais aussi de « défendre les intérêts de l'Union européenne, y compris ses intérêts financiers »<sup>139</sup>. Un approfondissement du rapprochement en la matière s'avère indispensable. Comme l'ont notamment montré les experts responsables de la rédaction du *corpus juris* et la Commission européenne, l'assimilation, la coopération et le niveau d'harmonisation actuels ne suffisent pas à assurer une répression efficace des fraudes aux intérêts financiers des Communautés. En affaiblissant la lutte contre les types de criminalités qui prennent l'Union ou ses intérêts pour cible, l'hétérogénéité actuelle s'avère de la sorte préjudiciable au projet européen dans

<sup>137</sup> Voy. le § 6 du plan de Vienne.

<sup>138</sup> Ibidem, § 18.

<sup>139</sup> Voy. le § 11 du plan de Vienne.

son ensemble. Ainsi, peut-être plus encore que pour les autres types d'infractions, il est difficile, pour l'Europe et ses Etats membres, de justifier les différents niveaux d'efficacité qui caractérisent les procédures d'une frontière à une autre<sup>140</sup>.

### **2 - Les autres fonctions autonomes du rapprochement des législations pénales**

De l'adjonction des concepts de « liberté » et de « justice » à celui de « sécurité », de l'interdépendance de ces trois notions et de la nécessité de réaliser un équilibre entre elles<sup>141</sup>, il ressort que le rapprochement des législations a d'autres fonctions autonomes à remplir que celles touchant au pôle « épée ». Nous en distinguerons deux.

La première consiste dans le développement du pôle « bouclier » de l'espace. Elle découle notamment de la consécration par le plan de Vienne d'un concept large de la « liberté », qui couvre « tout l'éventail des droits fondamentaux de l'homme »<sup>142</sup>, mais elle ressort aussi plus généralement de l'engagement pris par l'Union de respecter et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Certes, le rapprochement des procédures pénales contribue déjà à la réalisation du pôle bouclier de l'espace à travers ses fonctions auxiliaires car le processus de reconnaissance mutuelle - notamment par l'accélération des procédures qu'il entraîne - est de nature à améliorer la position des individus concernés par le procès pénal, y compris celle des inculpés ou des condamnés. La contribution actuelle du rapprochement au pôle bouclier du droit pénal par le biais de ses fonctions auxiliaires demeure, malgré tout, fort réduite. Les travaux liés aux mécanismes de coopération, entre autres le processus de la reconnaissance mutuelle<sup>143</sup> de même que les acteurs ont en effet jusqu'ici été mis avant tout au service de la réalisation du pôle épée. Face à ce déséquilibre, il importe d'autant plus de développer le rapprochement des législations, en l'orientant vers

---

<sup>140</sup> Sur le caractère particulièrement choquant dans ce domaine des divergences existantes, voy. not. KNUDSEN, B., « La fraude au détriment du budget de la Communauté », RSC, 1995, p. 73.

<sup>141</sup> Le caractère indissociable de ces trois notions et la nécessité d'assurer un équilibre entre elles ont été soulignés à de multiples reprises, entre autres par le plan de Vienne. Outre qu'il cherche à définir chacun des trois concepts, ce dernier insiste sur le fait qu'ils sont intimement liés, que la pleine réalisation de l'un suppose celle des autres (Plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, JOCE, C, n°19, 23 01 99, p.1, § 5).

<sup>142</sup> Voy. § 6 du plan de Vienne.

<sup>143</sup> En dehors de l'affermissement du principe non bis in idem, qui a donné lieu à une proposition de décision-cadre (proposition de décision-cadre relative à l'application du principe ne bis in idem, JOCE, n° C 100, 26 avril 2003, p. 24 et s.), quelques autres mesures sont énumérées par le programme de mesures destiné à mettre en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle ; elles ne sont toutefois pas prioritaires. C'est le cas de la 23<sup>e</sup> mesure qui cherche à renforcer la coopération dans le cas d'une personne soumise à des obligations ou des mesures de surveillance et d'assistance au titre notamment d'un sursis probatoire ou d'une libération conditionnelle (degré de priorité 6, à savoir le moins élevé). A cet égard, on relèvera que la Belgique a cherché à introduire un projet de décision-cadre destinée à appliquer le principe de la reconnaissance mutuelle à la libération conditionnelle. Ce projet a cependant avorté. On mentionnera aussi la 16<sup>e</sup> mesure qui vise à adopter un instrument additionnel à la convention européenne du 21 mars 1983 sur le transfèrement des personnes condamnées s'appliquant aux ressortissants des Etats concernés pour l'étendre aux résidents (degré de priorité 4).

## PRINCIPES ET PROBLEMES DE POLITIQUE CRIMINELLE

la réalisation du pôle bouclier du pénal. La nécessité d'un approfondissement des travaux d'harmonisation des législations pénales dans le secteur procédural et des garanties judiciaires, apparaît ainsi en pleine lumière.

Aux côtés de cette fonction tendant à développer le pôle bouclier de l'espace, le rapprochement des procédures a aussi un rôle essentiel à jouer afin que soit véritablement garantie la liberté de circulation et que du corps soit donné à la notion de citoyenneté. Confirmation de cette fonction peut à nouveau être trouvée dans le plan de Vienne. Celui-ci englobe en effet dans le « concept large de liberté » la libre circulation des personnes<sup>144</sup> et précise notamment, quant à la « justice », que « l'ambition est de donner aux citoyens un sentiment commun de justice dans toute l'Union européenne »<sup>145</sup>, ce qui implique entre autres que « les procédures devraient offrir pratiquement les mêmes garanties, de façon à ce que les traitements ne soient pas inégaux d'une juridiction à l'autre »<sup>146</sup> et que la vie quotidienne des personnes soit facilitée, c'est-à-dire que les difficultés auxquelles les citoyens sont inévitablement confrontés dans les litiges transfrontaliers soient neutralisées dans toute la mesure du possible<sup>147</sup>.

La coopération judiciaire pénale, même lorsqu'elle vise, par le biais du processus de la reconnaissance mutuelle, à assurer la libre circulation des décisions, ne suffit pas pour permettre aux citoyens de profiter pleinement des droits qui leur sont conférés au sein de l'espace européen, en particulier de leur liberté de circulation. Les actuelles divergences entre les droits internes des Etats membres et la complexité qui en découle mettent les justiciables européens dans l'embarras. Si les règles de procédure sont déjà difficilement accessibles aux justiciables au plan national, cet accès est encore bien plus malaisé lorsqu'elles s'inscrivent dans le contexte d'un contentieux transfrontalier. Le justiciable européen ne peut pas connaître vingt-cinq droits. Tout le monde devrait pourtant avoir facilement accès aux règles du jeu. L'hétérogénéité procédurale engendre un manque de transparence, restreint du même coup l'accès à la justice et affecte la sécurité juridique, autant de points qui figurent pourtant parmi les objectifs que l'Union européenne s'est donnés<sup>148</sup>. L'approfondissement du rapprochement des législations procédurales permettrait d'améliorer la mobilité au sein de l'Union et simplifierait l'exercice par les citoyens de leur liberté de circulation. Ces arguments sont notamment repris par la Commission européenne pour justifier l'utilité de ses travaux sur les garanties procédurales. Dans son livre vert du 19 février 2003, elle fait ainsi notamment valoir que « Les citoyens européens et les personnes résidant dans l'UE peuvent raisonnablement s'attendre à bénéficier des mêmes garanties en matière de procédure pénale dans l'ensemble de

---

<sup>144</sup> § 6 du plan de Vienne.

<sup>145</sup> Ibidem, § 15.

<sup>146</sup> Ibidem, § 19.

<sup>147</sup> Ibidem, § 20.

<sup>148</sup> Tant l'importance et l'amélioration de l'accès à la justice que la sécurité juridique figurent parmi les objectifs de l'espace de liberté, de sécurité et de justice qui ont entre autres été consacrés par les conclusions du Sommet européen de Tampere : voy. en particulier ses § 5, 28 et s.

l'UE »<sup>149</sup>. Dans le document de consultation ayant précédé ce livre vert, la Commission se montrait encore plus explicite puisqu'elle s'y exprimait en ces termes : « pour faire naître la confiance et le respect mutuels qu'exige un véritable 'espace de liberté, de sécurité et de justice', les normes de protection applicables aux suspects et aux personnes mises en cause dans des procédures pénales doivent être suffisantes dans toute l'Union européenne. Les citoyens voyageant à l'étranger doivent pouvoir être certains que les normes en vigueur offrent une protection équivalente dans tous les États membres, de manière à ce que leur libre circulation ne soit pas entravée par la crainte d'être soumis à un système juridique appliquant des normes moins strictes »<sup>150</sup>.

Enfin, le rapprochement des législations procédurales est également fondamental dans la mesure où il permet de réduire l'inégalité ou les différences de traitement entre justiciables. Il n'est pas question de soutenir ici que l'actuelle inégalité ou les différences de traitement constituent des discriminations prohibées par l'un ou l'autre instrument dans le domaine des droits fondamentaux. Il s'agit simplement de constater l'importance du rapprochement « pour donner aux citoyens un sentiment commun de justice », l'un des objectifs de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Comment ce sentiment commun de justice pourrait-il s'imposer si les garanties procédurales offertes par les systèmes juridiques nationaux varient fortement, si les procédures nationales présentent des écarts importants en termes d'efficacité et de délais ? Quel que soit le domaine de la criminalité envisagé, ces différences menacent d'autant plus le sentiment d'équité des justiciables européens que l'évolution dans les deux autres pans de l'espace, en particulier dans le domaine de la coopération et de la reconnaissance mutuelle, met les différents systèmes nationaux en contact de plus en plus étroit les uns avec les autres et fait ainsi ressortir avec une force accrue les différences entre les droits internes des États membres, les rendant de plus en plus inconciliables avec le sentiment commun de justice à instaurer. Celui-ci est pourtant indispensable, dans la mesure où il contribue à l'instauration d'un sentiment d'appartenance à un espace commun. De ce point de vue, le rapprochement des législations a aussi un rôle symbolique à jouer. Cette fonction est particulièrement forte dans le secteur pénal<sup>151</sup>. Celui-ci constitue en effet un moyen essentiel de mettre en œuvre les valeurs partagées par une même communauté. L'« effet constitutif d'identité »<sup>152</sup> d'une procédure pénale rapprochée ne saurait ainsi être

<sup>149</sup> Livre vert de la Commission, « Garanties procédurales accordées aux suspects et aux personnes mises en cause dans des procédures pénales dans l'Union européenne », COM(2003) 75 final, 19 février 2003, p. 11.

<sup>150</sup> Document de consultation de la DG Justice et affaires intérieures, « Garanties procédurales accordées aux suspects et aux personnes mises en cause dans les procédures pénales », § 1er. Dans ce sens, voy. également le § 8 de l'exposé des motifs de la proposition de décision-cadre relative à certains droits procéduraux accordés dans le cadre des procédures pénales.

<sup>151</sup> Sur le pénal et le sentiment d'appartenance, voy. entre autres VERDUSSEN, M., *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 695 et s. Dans le domaine des sanctions pénales en particulier, voy. BERNARDI, A., « Opportunité de l'harmonisation », in DELMAS-MARTY, M., GIUDICELLI-DELAGE, G. et LAMBERT-ABDELGAWAD, E., (sous la dir.), *L'harmonisation des sanctions pénales en Europe*, op. cit., p. 460.

<sup>152</sup> Selon l'expression de SIEBER, U., « Union européenne et droit pénal européen. Proposition pour l'avenir du droit pénal européen », RSC, 1993, p. 262.

## PRINCIPES ET PROBLEMES DE POLITIQUE CRIMINELLE

sous-estimé.

### EN GUISE DE CONCLUSION : LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR LE TRAITE ETABLISSANT UNE CONSTITUTION POUR L'EUROPE

Le défi auquel est confrontée l'Union européenne est de taille. Pour parvenir à réaliser les objectifs qu'elle s'est fixée, il lui faut rechercher un juste équilibre entre l'unité et la diversité dans un secteur aussi sensible que le pénal. Trouver cet équilibre implique d'aller vers plus d'unité et, à cette fin, de développer le rapprochement des législations procédurales dans le secteur pénal.

Parmi les perspectives ouvertes en la matière il convient de mentionner les réformes qu'entend apporter le traité établissant une constitution pour l'Europe, traité qui a été adopté par le Conseil européen des 17 et 18 juin 2004<sup>153</sup>.

Au nombre de ces réformes, on relèvera l'intégration de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans le traité. Celle-ci - et ses dispositions relatives à la procédure pénale notamment - devraient dès lors se voir reconnaître un statut contraignant<sup>154</sup>.

Le pénal est, par ailleurs, un des secteurs où le traité apporte les changements les plus substantiels, changements dont devrait bien entendu également bénéficier le rapprochement des législations procédurales. La pillarisation du traité est supprimée, ce qui mettrait logiquement un terme aux conflits liés à la base juridique des textes. La suppression des piliers signifie aussi la fin de la méthode intergouvernementale à laquelle le pénal est soumis jusqu'ici : cette matière est dès lors en principe régie par les règles et procédures communautaires. Ce changement majeur devrait avoir pour conséquence un développement des ambitions des textes adoptés puisque les décisions se prendront en principe à la majorité qualifiée et que l'impact des réticences de certains Etats membres s'en trouverait automatiquement réduit. Le traité constitutionnel vise également à améliorer l'effectivité des instruments à disposition : de la même manière que les actuelles directives, les lois cadres européennes pourront éventuellement être revêtues de l'effet direct. Soumises au régime communautaire, les compétences de la Cour de justice des Communautés européennes dans le domaine pénal se trouvent nettement renforcées. C'est entre autres le cas de ses compétences préjudicielles mais aussi du recours en manquement : la Cour se voit en effet reconnaître le pouvoir de sanctionner un Etat pour non transposition ou transposition défective<sup>155</sup>, ce que ne lui permet pas le traité en l'état actuel du droit.

Le traité constitutionnel ouvre encore de nouvelles perspectives en ce qui concerne plus précisément le rapprochement des législations en droit pénal procédural. Ainsi, tandis que, dans l'état présent du traité sur l'Union, le rapprochement n'est pas expressément mentionné dans le troisième pilier, il l'est expli-

<sup>153</sup> Voy. le document CIG 87/04, 6 août 2004.

<sup>154</sup> Voy. la deuxième partie du traité.

<sup>155</sup> Voy. les articles III-360 et suivants, relatifs au recours en manquement.

citement dans le traité constitutionnel à l'article III-270, qui est rédigé comme suit :

“2. Dans la mesure où cela est nécessaire pour faciliter la reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires ainsi que la coopération policière et judiciaire dans les matières pénales ayant une dimension transfrontière, la loi-cadre européenne peut établir des règles minimales. Ces règles minimales tiennent compte des différences entre les traditions et systèmes juridiques des Etats membres.

Elles portent sur :

- a) l'admissibilité mutuelle des preuves entre les Etats membres ;
- b) les droits des personnes dans la procédure pénale ;
- c) les droits des victimes de la criminalité ;
- d) d'autres éléments spécifiques de la procédure pénale, que le Conseil aura identifiés préalablement par une décision européenne; pour l'adoption de cette décision, le Conseil statue à l'unanimité après approbation du Parlement européen.

L'adoption de règles minimales visées au présent paragraphe n'empêche pas les Etats membres de maintenir ou d'instituer un niveau de protection plus élevé pour les personnes”<sup>156</sup>.

Si elle a le mérite de mettre fin à l'ambiguïté actuelle et d'offrir une base juridique claire aux travaux en la matière, cette disposition n'est cependant pas exempte de limites. On peut ainsi regretter notamment qu'elle mette le rapprochement des législations procédurales au service de la reconnaissance mutuelle et de la coopération policière et judiciaire. Elle n'en fait point un objectif autonome. Par ailleurs, d'autres éléments témoignent des résistances à s'engager dans le domaine. Seuls trois secteurs procéduraux sont d'emblée visés<sup>157</sup>. Le rapprochement est toutefois possible dans d'autres secteurs mais à condition qu'une décision dans ce sens soit prise par le Conseil à l'unanimité<sup>158</sup>. En outre, par rapport à la version initiale du projet telle que présentée par la Convention sur l'avenir de l'Union européenne, certaines dispositions ont été introduites qui trahissent une extrême prudence. A cet égard, on relèvera la phrase qui précise que “les règles minimales tiennent compte des différences entre les traditions et les systèmes juridiques des Etats membres” et surtout le § 3 du même article permettant de suspendre la procédure de décision des instruments si un Etat membre considère qu'un projet de loi cadre européenne porterait atteinte aux aspects fondamentaux de son système juridique<sup>159</sup>. Cette dernière disposition réduit bien entendu nettement la portée du passage à la majorité qualifiée.

On notera enfin que le traité constitutionnel prévoit qu'« [...] une loi européenne du Conseil peut instituer un Parquet européen à partir d'Eurojust »<sup>160</sup>.

<sup>156</sup> Article III-270, § 2.

<sup>157</sup> Ceux visés aux a), b) et c).

<sup>158</sup> Voy. le d).

<sup>159</sup> Voy. l'article III-270, § 3.

<sup>160</sup> Article III- 274.



## PRINCIPES ET PROBLEMES DE POLITIQUE CRIMINELLE

Cette possibilité est, il est vrai, subordonnée à certaines conditions et limites. Elle n'en ouvre pas moins la voie à l'instauration de véritables organes européens intégrés<sup>161</sup>. Lorsqu'on songe à la mise en place de tels organes, la nécessité de développer la convergence des procédures apparaît avec davantage de force encore qu'en l'état actuel de l'espace pénal européen. Dans cette hypothèse et, bien que la distinction entre les deux notions soit malaisée, les législations ne devraient d'ailleurs plus faire l'objet d'un « simple » rapprochement des législations mais bien d'une unification. C'est ce que confirme notamment l'expérience des Etats-Unis. Dans ce pays, le droit des Etats est appliqué par les organes qui leur sont propres et le droit pénal fédéral l'est par un corps complet d'organes fédéraux. Initialement, ceux-ci ne disposaient pas de règles fédérales de procédure; pour appliquer le droit matériel fédéral, les organes fédéraux empruntaient donc leurs règles procédurales aux Etats. Les inconvénients d'une telle situation ont alors mené à l'adoption d'un corps complet de règles procédurales fédérales.

---

<sup>161</sup> On notera que l'instauration d'un ministère public européen chargé de diriger les enquêtes et les poursuites constituait déjà une des clés de voûte du corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne (voy. l'article 18 et s. du corpus juris dans ses deux versions : DELMAS-MARTY, M. (sous la dir.), *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Paris, éd. Economica, 1997 et DELMAS-MARTY, M. et VERVAELE, J. (sous la dir.), *La mise en œuvre du corpus juris dans les Etats membres*, Antwerpen, Groningen, Oxford, Intersentia, 2000). Dans la lignée de cette étude, la Commission européenne avait proposé d'introduire le concept de procureur européen dans le traité de Nice (contribution complémentaire de la Commission à la Conférence intergouvernementale sur les réformes institutionnelles, la protection pénale des intérêts financiers communautaires : un procureur européen, COM (2000) 608, 29 septembre 2000). Cette proposition n'avait pas été retenue à l'époque mais ce rejet ne l'avait pas empêchée d'introduire un livre vert sur le sujet, qui, à la différence de sa première proposition, ne se centrait plus sur le procureur européen mais élargissait et approfondissait le débat en abordant le contenu du droit dérivé nécessaire à son bon fonctionnement (Livre vert de la Commission européenne sur la protection des intérêts financiers de la Communauté et l'établissement d'un Procureur européen COM (2001)715, 11 décembre 2001).

## PRINCIPES ET PROBLEMES DE POLITIQUE CRIMINELLE

Que ce modèle fédéral soit une source d'enseignements à cet égard n'est pas un hasard puisque la création de vrais organes européens relèverait non plus du concept d'espace pénal mais bien plutôt de celui de territoire pénal européen, entraînant clairement l'Union sur la voie de la fédéralisation<sup>162</sup>.

Des développements qui précèdent, il ressort que le traité constitutionnel ouvre des perspectives intéressantes en ce qui concerne la convergence des procédures pénales et qu'il comporte sur ce plan d'indiscutables promesses. On peut d'ailleurs se réjouir de ce que celles-ci sont prises en compte et reflétées - dans une certaine mesure du moins - dans la communication de la Commission, qui constitue le point de départ de l'élaboration d'un nouveau programme dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures pour la période 2004-2009 (« Tampere II »)<sup>163</sup>. Cependant, le traité constitutionnel comporte encore certaines limites. Nul doute donc que de nombreuses questions restent à examiner en vue de la réalisation d'un espace pénal européen cohérent et complet.

---

<sup>162</sup> Pour des développements à ce sujet, voy. WEYEMBERGH, A., *L'harmonisation des législations : condition de l'espace pénal européen et révélateur de ses tensions*, op. cit., p. 217 et s.

<sup>163</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Espace de liberté, de sécurité et de justice : évaluation du programme de Tampere et orientations futures », COM (2004) 4002 final, 2 juin 2004 (voy. en particulier la deuxième priorité identifiée dans le point 2.8., p. 12.