

La coopération entre les juridictions pénales

Coralie Ambroise-Castérot

Agrégée des Facultés de Droit. Professeur à l'Université de Nice-Sophia Antipolis. Directrice du CERDP

On pourrait analyser le droit pénal et la procédure pénale communautaires au sein des principes inscrits au fronton de la République : liberté, égalité, fraternité.

- **Liberté** : assurer la libre circulation des personnes et des biens au sein des 25, bientôt 27 (2007, Bulgarie Roumanie) : il s'agit, à l'instar de l'Europe des 46 (l'Europe du Conseil de l'Europe) de garantir des droits et libertés fondamentaux au sein de l'Union : une procédure pénale communautaire harmonisée est nécessaire. Et d'ailleurs, un des débats actuels est la future concurrence des compétences de la Cour de Justice des communautés européennes et de la Cour européenne des droits de l'homme.
- **Egalité** : faire en sorte que les citoyens de l'Union jouissent des mêmes droits, qu'ils encourrent les mêmes peines dans chaque Etat et surtout qu'un État ne soit pas regardé comme un " paradis délinquantiel " au sein de l'Europe en raison de sa trop faible répression. Ici, c'est un droit pénal harmonisé (droit de fond) qui est nécessaire.
- **Fraternité** : assurer la coopération entre États afin de sécuriser l'espace européen (là, à nouveau, c'est d'un droit procédural dont il est question).

Cependant, ce schéma demeure, largement encore, théorique : l'harmonisation du droit pénal en Europe n'existe quasiment pas, et la coopération demeure encore à l'état embryonnaire. L'avenir est vraiment devant nous.

Le droit pénal communautaire ne serait-il donc qu'une illusion ?

Tout l'enjeu de la constitution européenne est justement de lui donner vie, de commencer à lui donner corps.

D'où la question : comment s'organise la coopération entre les juridictions pénales ? Est-elle efficace ?

La réponse est assez pessimiste. Elle l'est d'autant plus qu'une harmonisation des règles de formes c'est-à-dire de la procédure (I) devrait s'accompagner d'une harmonisation des législations au fond (II).

I - Une coopération judiciaire timide

Il s'agit ici d'assurer une solidarité entre les États membres dans la lutte contre la criminalité. Cette volonté transparaît de plusieurs initiatives prises à la fin des années 1990 (par exemple Europol, Eurojust, l'OLAF...)

Le problème est que cette coopération est, concrètement, très déficiente. Elle est excessivement timide et ne passe pas véritablement par les juridictions pénales, mais par d'autres organes.

On pourrait cependant en trouver une trace dans le mandat d'arrêt européen.

1. Le mandat d'arrêt européen

L'adoption de la décision cadre du 13 juin 2002 sur le mandat d'arrêt européen, remplaçant l'extradition, n'est pas réellement la démonstration d'une coopération judiciaire. Le Conseil de Tampere invitait les États membres à faire du **principe de la reconnaissance mutuelle** la " pierre angulaire " d'un véritable espace judiciaire européen. Le mandat d'arrêt Européen proposé par la Commission vise à remplacer le système actuel de l'extradition en imposant à chaque autorité judiciaire nationale de reconnaître la demande de remise d'une personne formulée par l'autorité judiciaire d'un autre État (moyennant des contrôles minimum). La France a intégré dans son Code de procédure pénale les dispositions relatives au mandat d'arrêt européen et la Cour de cassation a déjà rendu de plusieurs décisions relatives à ce nouvel instrument juridique.

Toute une série de conditions sont prévues. Notamment la règle du contrôle de la double incrimination (l'infraction doit exister dans les 2 pays).

De plus, l'individu poursuivie doit encourir une peine d'emprisonnement ou de sûreté d'au moins 1 an ou bien devoir exécuter une peine d'emprisonnement déjà prononcée d'au moins 4 mois. Il faut encore ajouter que l'exécution du mandat peut être refusée lorsque les faits visés sont commis en tout ou partie sur le territoire Français (crim. 8 juil. 2004).

Même s'il n'y a pas de réelle coopération entre les juridictions pénales on trouve, on l'a dit, une certaine coopération par le biais d'organes spécialement créés au sein de l'Union: notamment Europol et Eurojust

2. Europol

Cet organe est issu d'un acte du Conseil du 26 juillet 1995. Europol est implanté au Pays bas (à La Haye).

Il a pour mission d'assurer l'efficacité des services compétents des États membres et leur coopération dans des domaines les plus nombreux :

- prévention de la lutte contre le terrorisme,
- trafic de stupés
- immigration clandestine
- lutte contre le faux monnayage de l'Euro
- blanchiment
- etc.

Les fonctions d'Europol sont, entre autres :

- faciliter l'échange informations entre les États membres
- gérer des recueils d'information informatisés
- faciliter les enquêtes dans les États membres

Chaque État membre crée une unité nationale chargée d'exécuter les fonctions indiquées. Et c'est cette unité nationale qui est le seul organe de liaison entre Europol et les services nationaux compétents. Un officier de liaison est envoyé auprès d'Europol.

Il s'agit donc d'une simple circulation des informations, informations qui sont données par les États : aucune contrainte n'existe pour forcer les pays à fournir les informations utiles.

3. Eurojust

Cet organe est issu d'une décision du Conseil du 28 fév. 2002 : le but était de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité.

Chaque État membre doit nommer et envoyer à Eurojust une personne ayant la qualité de procureur, de juge, d'officier de police judiciaire...

L'objectif d'Eurojust est la coordination des activités des autorités nationales chargées de poursuites. Entre autre, la compétence d'Eurojust couvre les types de criminalité et les infractions pour lesquels Europol a compétence (stupéfiants, traite des êtres humains, etc.).

C'est naturellement dans le cadre d'Eurojust qu'a été envisagé la création d'un parquet Européen.

4. Ce parquet européen

Il s'agit d'une proposition franco-allemande, élaborée pour s'intégrer au sein d'Eurojust.

Dans le projet de constitution européenne, l'unanimité sera nécessaire et cette création devra être approuvée par le parlement européen.

Ce parquet européen aurait pour objectif de combattre :

- les crimes graves ayant une dimension transfrontalière : le terrorisme, la traite des femmes et des enfants, le trafic d'arme, la corruption, le crime organisé...

- les activités illégales portant atteinte aux intérêts de l'Union : c'est-à-dire l'aide à l'entrée et au séjour illégaux, les crimes contre l'environnement, le racisme et la xénophobie, la fraude aux intérêts de l'Union, la contrefaçon de l'Euro, la contrefaçon de produits...

Que dit le texte ?

Article III-175 (1° et 2°)
 “ 1. Pour combattre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière, ainsi que les infractions portant atteinte aux intérêts de l'Union, une loi européenne du Conseil des ministres peut instituer un Parquet européen à partir d'Eurojust. Le Conseil des ministres statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen.
 2. Le Parquet européen est compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement, le cas échéant en liaison avec Europol, les auteurs et complices de crimes graves affectant plusieurs États membres ainsi que d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, tels que déterminés par la loi européenne prévue au paragraphe 1. Il exerce devant les juridictions compétentes des États membres l'action publique relative à ces infractions ”.

Mais, est également envisagé tout d'abord la création d'une police européenne des frontières pour lutter contre la criminalité transfrontalière et contrôler l'immigration clandestine (*pensons aux nouveaux et futurs arrivants : ex : Bulgarie, nouvelle frontière externe de l'Europe en 2007*)

5. Casier judiciaire européen

De plus, Le conseil des ministres JAI du 19 juillet 2004 prévoit de créer un casier judiciaire européen : une proposition de décision cadre a été transmise au Conseil et au parlement européen afin d'améliorer les échanges d'information sur les condamnations pénales. Actuellement, les échanges d'information résultent de l'application de la Convention d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959.

Le but est d'accélérer la transmission des informations entre les registres nationaux.

De plus, chaque État condamnant un ressortissant d'un autre État devra informer ce dernier sans délai. Ce système informatisé d'échange d'information devra être créé. Il s'agira encore d'une nouvelle étape. On peut donc conclure que l'espoir pour la coopération en matière pénale résulte de la Constitution européenne.

Mais il ne saurait y avoir de coopération judiciaire (c'est-à-dire d'ébauche de procédure pénale commune) sans harmonisation au fond. Après la coopération procédurale : le droit pénal communautaire à harmoniser.

II – La nécessité d'harmonisation du droit pénal communautaire

Le droit pénal, tout comme le droit fiscal ou la défense nationale, touche l'épine dorsale de la société. On touche à la substantifique moelle de l'Etat : “ je punis, donc je suis ” (*si vous me permettez de copier et de détourner la formule si connue de René Descartes*).

Les gouvernants et les législateurs nationaux sont donc plus que réticents à laisser une entité européenne leur “ usurper ” leurs fonctions régaliennes. Et en cela, ils ne font souvent que traduire la volonté des peuples eux-mêmes qui les ont élus. Le repli communautaire est une réalité à laquelle toutes les Nations, en ce début de millénaires, ont à faire face.

Ces éléments expliquent l'absence (ou tout du moins la pauvreté) de la communautarisation du droit pénal et la procédure particulière propre au 3° pilier. L'harmonisation est timide et elle s'effectue au ralenti.

Le Livre Vert “ *sur le rapprochement, la reconnaissance mutuelle et l'exécution des sanctions pénales dans l'Union européenne* ” présenté par la Commission le 30 avril 2004, se fait l'écho de ces difficultés criantes d'harmonisation et propose quelques voies pour tenter de dégager un droit pénal et une procédure pénale communes *a minima*.

Mais ces freins mis à l'harmonisation communautaire du droit pénal vont être réduits avec la Constitution européenne qui prévoit la suppression des piliers et l'organisation de la procédure unique, quelque soit le domaine législatif. Plus de directives, de règlement et de décision cadre, propres à chaque domaine, mais des lois (proches des anciens règlement) et des lois-cadres (proches des anciennes directives), applicables partout, même aux matières relevant de l'actuel 3^o pilier.

1. Bilan du droit pénal communautaire : une harmonisation laborieuse

Les acquis à l'heure actuelle sont encore peu nombreux. Les décisions cadre adoptées n'ont guère d'incidence. En revanche, avec la Constitution future, les perspectives d'une véritable harmonisation du droit pénal des législations nationales (règles de fond : incriminations et sanctions) seront réelles.

A l'heure actuelle (*et on espère qu'il en ira différent avec la constitution européenne*), le rapprochement des droits pénaux est souvent illusoire en raison des flottements relatifs tant aux incriminations (1^o) qu'aux sanctions (2^o).

2. En matière d'incrimination, c'est l'imprécision qui domine.

Chaque décision demeure, quant à son contenu, relativement flou.

Ainsi, les textes adoptés se bornent à fixer uniquement les minima des incriminations. Ainsi, chaque Etat est donc libre de dépasser les exigences des textes.

Ex : c'est le cas de la décision cadre du 13 juin 2002 relative à la répression du terrorisme, désormais au centre de toutes les préoccupations nationales.

Selon ce texte, la définition des actes terroristes (élément matériel de l'infraction) est peu ou prou laissée à l'appréciation des Etats : la décision cadre renvoie au droit interne de chaque Etat pour la définition du contenu de l'incrimination. Le texte se contente seulement de déterminer des contours relativement imprécis. Chaque Etat appréciera donc l'incrimination pénale à la lumière de son propre droit interne : où est l'harmonisation ?

Grâce à l'imprécision des décisions cadre, on emporte l'adhésion de tous (*l'unanimité est nécessaire au sein du 3^o pilier*). Mais en contrepartie, l'harmonisation créée n'est que de surface.

D'ailleurs, la doctrine n'hésite pas à stigmatiser ce phénomène et parle " d'harmonisation en trompe l'œil ".

La situation est également peu encourageante en matière de sanctions

3. Une harmonisation timide en matière de sanction :

Ce besoin d'harmonisation des sanctions pénales, de tendre vers une échelle commune, a été plusieurs fois affirmé aux réunions du Conseil " Justice et Affaires Intérieures ".

Il est généralement requis des États qu'ils prennent des " sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives ".

Ces sanctions peuvent contenir dans les cas les plus graves des peines privatives de liberté ou justifier d'une extradition. Avec ce système, chaque Etat est libre de déterminer le niveau des sanctions pénales envisagées. Là encore, où est l'harmonisation puisque chaque Etat est libre dans la détermination du quantum de la peine ?

Parfois, la décision cadre requiert la mise en place d'un " **système du socle minimal de la peine maximale** ". Ce système consacre donc l'obligation pour les Etats de prévoir des peines privatives de liberté dont le minimum de la peine maximale ne peut être inférieure à un nombre déterminé d'années d'emprisonnement.

EX : décision cadre du 22 déc. 2003 relative à l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie : le niveau est seulement de 1 an.

EX : le niveau est encore le même (niveau 1, de 1 an), dans la décision cadre du 22 juil 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé.

Et il faut ajouter le fait que le juge interne aura toujours la possibilité de moduler la sanction qu'il prononcera.

Où est l'harmonie ?

De plus, il faut encore noter que cette échelle ne concerne que les peines d'emprisonnement. Le Livre vert propose d'ajouter une échelle des peines d'amendes, parfois plus efficaces et adapté : ex : en matière de pollution maritime.

Bien que l'encadrement soit flottant, on pourrait se réjouir de cette ébauche d'harmonisation. Cependant, cette tentative de rapprochement et d'unification reste partiellement vaine : ces systèmes décrits ne sont pas contraignants et il ne résulte d'eux aucune véritable harmonisation.

En raison de la règle de l'unanimité et de l'absence de règlement et de directives, l'harmonisation pénale demeure pour l'instant encore largement utopique.

Perspectives ? Mais cet état de fait devrait changer prochainement en raison de l'adoption future de la Constitution Européenne. L'espoir vient du fait que la décision cadre (actuel instrument d'harmonisation du 3^o pilier) disparaîtra au profit des instruments qui sont à l'heure actuelle propres au premier pilier (à savoir règlement et directive).

Tout l'espoir du droit pénal réside donc, désormais, dans la constitution européenne.