

## Sommaire

Éditorial – Hélène CAZAUX-CHARLES

## Dossier

Dossier coordonné par Pierre BERTHELET

- L'harmonisation des incriminations pénales : jalons pour un code pénal européen ?  
Éliette RUBI-CAVAGNA
- L'incidence de la législation européenne sur la procédure pénale française – Jocelyne LEBLOIS-HAPPE
- Le droit pénal de l'Union européenne face au juge – Emmanuelle GINDRE
- Le mandat d'arrêt européen, succès de l'Europe pénale ?  
Gildas ROUSSEL, François-Xavier ROUX-DEMARE
- La présomption d'innocence selon la directive UE 2016/343 du 9 mars 2016 portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales – Jean PRADEL
- La lutte antiterroriste dans l'espace pénal européen – Mikaël BENILLOUCHE
- Le droit européen antiterroriste : notes en marge d'une fuite en avant – Maria Luisa CESONI
- La décision d'enquête européenne, nouvel instrument d'entraide judiciaire pour la mise en état des affaires pénales – Juliette LELIEUR
- Eurojust. Une réponse judiciaire, plus solide que jamais de l'Union européenne – Michèle CONINX
- Le droit pénal allemand et le droit pénal européen. *Réticences et adaptation de la justice pénale allemande au droit pénal européen post-Lisbonne* – Julien WALTHER
- La progression d'un statut des victimes en droit de l'Union européenne – Claire SAAS
- Introduction aux coopérations policières de l'Union européenne Olivier CAHN
- Mettre un terme à la concurrence entre les communautés policière et de renseignement, le projet d'un « centre de fusion européen » – Pierre BERTHELET
- La coopération douanière en Europe. *Entre intégration et fragmentation* – Bruno DOMINGO
- Quelle coopération douanière européenne dans un contexte de concurrence ? – François LAFARGE
- L'Union européenne et la lutte contre la piraterie maritime. *Les incohérences de la dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice* – Coralie MAYEUR-CARPENTIER
- Le nouveau règlement Europol : un cas d'entrepreneuriat politique supranational de la Commission européenne ? – Agathe PIQUET
- L'Europe en danger d'implosion – Viviane de BEAUFORT
- Des *smart borders* aux clôtures barbelées : la revanche du *low-tech* ? – Denis DUEZ

## Actes du colloque

### L'Europe de la sécurité et de la justice. Quels enjeux pour la France ?

- Introduction à l'Europe de la sécurité et de la justice – Cyrille SCHOTT
- L'Europe des insécurités, quels enjeux ? – Jean-Jacques COLOMBI
- La directive européenne sur les armes à feu – Frédéric MOLLARD
- La directive européenne sur les armes à feu – David LEROOY
- La nouvelle directive « terrorisme » et quelques réflexions sur l'évolution institutionnelle en matière policière et judiciaire – Emilio de CAPITANI
- Contrôle social total versus libertés fondamentales – Stefan BRAUM
- Réflexions sur quelques équilibres essentiels au droit pénal européen – Anne WEYEMBERGH
- La France et l'Europe de la sécurité : le temps des doutes ? – Xavier LATOUR
- La coopération policière européenne : obstacles et solutions – Émile PEREZ
- Sécurité intérieure européenne et définition de l'intérêt national : le modèle français revisité  
Jacques DE MAILLARD
- La France et l'Espace pénal européen : enjeux actuels – Sonya DJEMNI-WAGNER



L'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) publie depuis plus de vingt ans la revue *Cahiers de la sécurité et de la justice*. Ce trimestriel est la revue francophone de référence dans le domaine de la sécurité. Elle ouvre ses colonnes aux universitaires et aux chercheurs mais également aux acteurs du monde de la sécurité issus des secteurs publics et privés.



INHESJ  
École militaire - Case 39  
75700 Paris 07 SP  
Tél : +33 (0)1 76 64 89 00  
Fax : +33 (0)1 76 64 89 31  
www.inhesj.fr

[www.cahiersdelasecuriteetdelajustice.fr](http://www.cahiersdelasecuriteetdelajustice.fr)



Acheter un numéro, s'abonner,  
c'est simple :  
[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)



## Éditorial

La commémoration, en 2014, par l'institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), de la naissance, en 1989, de son ancêtre, l'institut des hautes études de la sécurité intérieure, a été l'occasion de retracer l'évolution de la doctrine sécuritaire au cours de ces 25 dernières années. Deux étapes ont marqué la construction de cette doctrine : d'une part, le passage du concept de sécurité intérieure à celui de sécurité globale, c'est à dire d'une politique publique incluant de nombreux autres acteurs que ceux relevant du seul domaine régalién, autour d'un objet élargi à d'autres risques et menaces que ceux-là seuls liés aux phénomènes criminels ; d'autre part, et cela concerne au premier chef l'INHESJ, l'inclusion dans un même mouvement de stratégies de sécurité intégrant la dimension incontournable de la justice.

Ces évolutions ne sont pas spécifiques à la France. Elles ne sont pas non plus le résultat d'une trajectoire naturelle qui accrédièterait l'idée d'un enchaînement historique évident. Elles sont le produit de débats, d'affrontements parfois, mais toujours d'un constat riche et documenté comme d'une réflexion renouvelée qui ont fourni la base d'une doctrine nouvelle, dans le champ de la pensée sur la sécurité comme dans celui des politiques nationales.

L'Union européenne, elle aussi, a construit au fil de son histoire une politique de sécurité structurellement liée à la création d'un espace de justice. Cette construction spécifique s'est faite dans le cadre politique de l'Union, cadre qui soumet tout projet commun à la négociation préalable entre les États membres d'une part, entre les États membres et les différentes structures de l'Union d'autre part.

Ainsi, lors de la réunion du Conseil européen tenue en juin 2015 sur « la stratégie de sécurité de l'UE notamment dans le contexte de la lutte contre le terrorisme », les 28 chefs d'État et de gouvernement ont acté « la nécessité pour l'Union européenne de contribuer à la protection des citoyens européens eu égard à l'augmentation actuelle des menaces » en se dotant d'une « sécurité intérieure de l'UE » autour de différents défis à relever : lutter contre la criminalité transnationale organisée, prévenir le terrorisme et la radicalisation, anticiper les menaces émergentes à l'aide du renseignement, assurer la cybersécurité et la protection des frontières extérieures... Les attaques terroristes à Paris, Nice, Magnanville, Saint-Étienne-du-Rouvray en 2015 et 2016, l'attentat du Thalys en septembre 2015, les attentats de Bruxelles du 22 mars 2016, pour ne citer que ceux-là, ou encore l'afflux de réfugiés chassés de leur pays par les guerres sanglantes au levant et au Sahel, ont mis en évidence l'impérieuse nécessité de construire un cadre d'action international pour apporter des réponses efficaces, à la hauteur des drames humains et des enjeux politico-juridiques de ce siècle. La France, en tant que pays leader de la construction européenne, a joué un rôle actif dans ce dossier en plaidant en faveur d'un Corps européen aux frontières ou d'une sécurité civile européenne plus intégrée.

En outre, et au-delà de la construction d'une « sécurité intérieure européenne », cette nouvelle donne conduit à relancer l'interrogation sur l'architecture d'un « espace pénal européen ». Cette réflexion, fil rouge de ce numéro spécial sur l'Europe qui intègre les actes d'un colloque de l'INHESJ tenu en octobre 2016 sur le même sujet, aborde de façon très concrète l'analyse



# L'harmonisation des incriminations pénales : jalons pour un code pénal européen ?

Éliette RUBI-CAVAGNA

Lors de la création des trois communautés européennes, il y a une soixantaine d'années, on est loin d'imaginer l'impact qu'aura la construction européenne sur les droits nationaux et singulièrement sur le droit pénal. Les États fondateurs considèrent la législation pénale comme un attribut de la souveraineté étatique et il n'est, à aucun moment, question de compétence pénale dans les traités fondateurs<sup>1</sup>.

Il apparaît néanmoins très rapidement que droit pénal et droit communautaire ne peuvent rester totalement étrangers l'un à l'autre et que le droit communautaire exerce

une certaine influence sur le droit pénal des États sans toutefois que l'on puisse parler d'une compétence pénale des communautés européennes<sup>2</sup>.

Les traités de Maastricht, en 1993, et d'Amsterdam, en 1999, constituent un tournant à cet égard. Le traité de Maastricht, en créant l'Union européenne (UE), intègre la coopération policière et judiciaire pénale dans le 3<sup>e</sup> pilier de l'Union et offre un fondement aux premiers textes d'harmonisation en matière pénale dans l'objectif d'accroître l'efficacité de la lutte contre certaines formes de criminalité. Quelques années plus tard, le traité d'Amsterdam va donner un objectif plus ambitieux à la coopération intergouvernementale, dans le cadre du 3<sup>e</sup> pilier, en visant la construction d'un espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ). La

Éliette RUBI-CAVAGNA



Maître de conférences HDR, Université de Lyon, UJM-Saint-Etienne, CNRS, CERCRID UMR 5137.

(1) La Commission européenne précisait, en 1974, que le droit pénal est « un sujet qui n'entre pas, en tant que tel, dans la sphère de compétences de la Communauté, mais qui reste du ressort de chaque État membre » (8<sup>e</sup> rapport général sur l'activité des Communautés européennes, § 145). La Cour de justice des Communautés européennes affirmait, en 1981, que « la législation pénale et le régime des sanctions relèvent de la compétence des États membres » (CJCE, 11 novembre 1981, Casati, 23/80)

(2) Pour un exposé des mécanismes, lire (entre autres) Gindre (E.), 2009, « L'émergence d'un droit pénal de l'Union européenne », Clermont-Ferrand, L.G.D.J., coll. des thèses, p.14-17 ; Flore (D.) et Bosly (S.), 2014, *Droit pénal européen*, Bruxelles, Larcier, 2<sup>e</sup> ed. p. 25-40 ; Rubi-Cavagna (E.), 2014, *L'essentiel du Droit pénal de l'Union européenne*, Issy-les-Moulineaux, Gualino, p.15-26

# L'incidence de la législation européenne sur la procédure pénale française

Jocelyne LEBLOIS-HAPPE

*L'incidence de la législation de l'Union européenne sur la procédure pénale française, qui provient principalement de la transposition des directives d'harmonisation, est très variable. Alors que certains actes confortent les solutions du droit interne ou n'exigent que quelques ajustements (comme la directive du 20 octobre 2010 sur le droit à l'interprétation et à la traduction), d'autres, au contraire (comme la directive sur le droit à l'information dans le cadre des procédures pénales du 22 mai 2012), en ébranlent l'équilibre. Les perspectives qui se dessinent confirment cet état des lieux : si les directives adoptées en 2016 (sur la présomption d'innocence et les enfants soupçonnés ou poursuivis) ne conduisent guère à modifier le droit français, il en ira autrement de la création du Parquet européen, pour laquelle les négociations sont déjà bien avancées.*

**A**nalyser l'incidence de la législation européenne sur la procédure pénale française présente un intérêt tant au regard du droit français qu'au regard du droit européen. L'étude permet en effet de faire la part, au sein des réformes récentes,

entre ce qui relève des choix souverains du législateur national et ce qui procède de la construction d'un espace pénal européen<sup>1</sup>. Elle permet également de mettre au jour les caractéristiques du droit de l'Union qui présente, de manière exacerbée, les traits de la législation pénale contemporaine : un droit marqué par les circonstances politiques de son adoption, pas toujours cohérent et de précision variable.

(1) Il convient d'observer que le législateur français ne cultive pas la transparence sur ce point. Tantôt il n'affiche pas la transposition à laquelle il procède (v. par ex. la loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale intégrant sans le dire en droit français la décision-cadre 2008/675/JAI du 24 juillet 2008 relative à la prise en compte des décisions de condamnation entre les États membres de l'Union européenne à l'occasion d'une nouvelle procédure pénale), alors même que les textes européens exigent une telle mention (v. par ex. l'art. 15, § 2, de la directive 2013/48/UE du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales), tantôt il morcelle la transposition d'actes européens qui ont pourtant leur propre cohérence (ainsi par ex. la directive 2012/29/UE du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité a été transposée par les lois n° 2013-711 du 5 août 2013 et n° 2015-993 du 17 août 2015, et la directive 2013/48/UE du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales par les lois n° 2014-535 du 27 mai 2014 et n° 2016-731 du 3 juin 2016).

Jocelyne LEBLOIS-HAPPE



Jocelyne Leblois-Happe est professeure de droit pénal à l'université de Strasbourg (Centre de

droit privé fondamental - EA n° 1351), membre du groupe European Criminal Policy Initiative, du groupe d'experts pour la politique pénale de l'Union européenne à la Commission européenne et du conseil d'orientation de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP). Elle a coécrit avec Catherine Haguenau-Moizard et Fabienne Gazin un ouvrage intitulé *Les fondements du droit pénal de l'Union européenne* (éd. Larcier, 2015).





# Le droit pénal de l'Union européenne face au juge

Emmanuelle GINDRE

*Le traité de Lisbonne a résorbé le déficit juridictionnel caractérisant le droit pénal de l'Union européenne avant 2009 en le soumettant pleinement depuis la fin de la période transitoire aux outils de contrôle de la Cour de justice de l'Union. Cette dernière n'avait pourtant pas attendu la réforme pour contribuer à dessiner les contours du droit pénal de l'Union européenne, à garantir son effectivité ou vérifier sa légalité. Qu'elle le contrôle ou qu'elle l'interprète, il est de plus en plus confronté aux droits fondamentaux, garantis par la Charte européenne désormais contraignante, qui passent pourtant au second plan face aux impératifs de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice.*

d'établir des règles minimales dans certains domaines de la procédure pénale, ainsi que pour la définition des infractions et des sanctions pénales applicables dans certains domaines de la criminalité particulièrement grave ou dans les domaines des politiques de l'Union ayant fait l'objet d'une harmonisation. Ces règles minimales, adoptées sous l'empire du traité d'Amsterdam par voie de décisions-cadres non contraignantes, sont désormais adoptées par voie de directives européennes s'imposant aux États membres qui doivent les transposer dans leur droit national. Ce

**L'**entrée en vigueur du traité de Lisbonne consacre l'avènement d'une véritable compétence pénale de l'Union européenne (UE), dans le cadre de l'instauration d'un Espace de liberté, de sécurité et de justice. Les articles 82 et 83 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoient la possibilité pour l'UE

**Emmanuelle GINDRE**

Maître de conférences à l'Université de Polynésie française.

# EUROPEAN UNION LAW



## Le mandat d'arrêt européen, succès de l'Europe pénale ?

Gildas ROUSSEL, François-Xavier ROUX-DEMARE

*Le mandat d'arrêt européen est une procédure judiciaire de remise remplaçant la procédure d'extradition entre les États membres de l'Union européenne. Malgré une adoption en réaction à des attaques terroristes, cette procédure est rapidement devenue une illustration de l'efficacité de la collaboration judiciaire européenne. Le succès de cette procédure et son efficacité pratique démontrent l'intérêt de la poursuite de l'intégration pénale européenne.*

Ce vendredi 30 mai 2014 vers 12 h 30, lors d'un contrôle de routine à bord d'un car provenant de Bruxelles, trois douaniers arrêtent un passager transportant des armes dont l'une dépassait d'un sac et l'autre de sa veste. Le passager s'appelle Medhi Nemmouche. Il est recherché pour avoir tiré dans le Musée juif de Bruxelles et tué quatre

personnes le 24 mai précédent. Le 31 mai 2014, un mandat d'arrêt européen est émis par la justice belge contre lui. Le 26 juin, la chambre de l'instruction de la Cour d'appel de Versailles ordonne sa remise. Il se désiste ensuite de son pourvoi en cassation et se voit remis aux autorités judiciaires le 24 juillet 2014<sup>1</sup>.

Le 18 mars 2016 dans la commune de Molenbeek à Bruxelles, le groupe d'intervention de la police fédérale belge<sup>2</sup> procède à l'arrestation du seul survivant du

(1) Sur cette arrestation et cette remise, v. *Le Monde*, 1<sup>er</sup> juin 2014, *Libération*, 29 juill. 2014.

(2) *Le Monde*, 18 mars 2016.



# La présomption d'innocence selon la directive UE 2016/343 du 9 mars 2016 portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales

Jean PRADEL



© seboy12 - fotolia.com

de l'homme de 1945 en son article 11, et bien sûr l'article 48 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de 2000, pour ne citer que les plus connus.

Encore un texte international sur la présomption d'innocence, avec la directive de l'Union européenne du 9 mars 2016 ! Il est vrai que le spécialiste de la procédure pénale commence à être saturé par l'avalanche de textes sur ce thème. Longtemps, le silence régna. Or, à partir du milieu du XX<sup>e</sup> siècle, les textes internationaux et européens se multiplient, comportant au plus deux lignes, rédigés tous à l'identique et ne posant qu'un principe. Et l'on peut citer la Conv. EDH de 1950 en son article 6 § 2<sup>1</sup>, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 en son article 14, la Déclaration universelle des droits

Dès lors pourquoi encore un texte quand l'Europe en dispose déjà de deux, la Convention de 1950 et la Charte de 2000 ? Avant tout, pour une raison fondamentale : pour assurer le principe de la reconnaissance mutuelle des jugements et autres décisions judiciaires nationales, il faut bien que les systèmes de justice nationale inspirent un degré élevé de confiance et de respect des droits de l'homme en procès. Or, il ne peut en être ainsi que si s'applique de manière satisfaisante la présomption d'innocence, moyen d'éviter des dérives et notamment des condamnations injustifiées. Le 11 décembre 2009, le Conseil européen

Jean PRADEL



Professeur émérite de l'Université de Poitiers, ancien juge d'instruction.

(1) La littérature est considérable, v. par ex. Renucci (J.-F.), *Traité de droit européen des droits de l'homme*, 2<sup>e</sup> éd., LGDJ, 2012, p. 546 et s. ; Pradel (J.), Corstens (G.) et Vermeulen (G.), *Droit pénal européen*, 3<sup>e</sup> éd., Dalloz, 2009, p. 395 et s.

# La lutte antiterroriste dans l'espace pénal européen

Mikaël BENILLOUCHE



*L'espace pénal européen contient de nombreuses dispositions consacrées à la lutte antiterroriste. Pourtant, le législateur national préfère souvent, dans un premier temps, agir seul avant, dans un second temps, de se tourner vers les instances européennes. Ainsi, cet été, suite à l'attentat de Nice, le législateur a prolongé l'état d'urgence (loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016), alors même qu'une nouvelle réglementation nationale antiterrorisme venait d'entrer en vigueur.*

*Or, le contexte des attentats permet de démontrer que non seulement un rapprochement entre les législations nationales est indispensable, mais également qu'une unification des droits nationaux, sur certains points de cette lutte, est nécessaire.*

**S'**il est un paradoxe, c'est bien celui de la lutte antiterroriste dans l'espace pénal européen. Si classiquement, 80 % des règles nationales sont d'origine européenne, il semble que cette statistique se vérifie difficilement concernant la matière pénale et encore plus s'agissant du terrorisme.

En effet, le terrorisme demeure l'une des seules matières dans lesquelles la souveraineté nationale est le plus fréquemment mise en avant. Toutefois, il est vrai que les compétences du droit de l'Union européenne en matière pénale ont pris leur essor avec le traité d'Amsterdam de 1999. Dès lors, à

l'inverse d'autres catégories d'infraction, comme la corruption et le blanchiment pour lesquelles l'unification semble progressivement succéder à l'harmonisation, le terrorisme semble connaître un phénomène inverse, dans la mesure où le droit interne préfigure le droit de l'Union européenne. Il reste, néanmoins, possible de constater l'existence d'une « européanisation » de la lutte contre le terrorisme, laquelle connaît une vigueur particulière depuis les attentats du 11 septembre 2001. Ainsi, c'est en réaction directe à ces attentats que le Conseil de l'Union européenne a adopté la décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, modifiée par la décision-cadre 2008/919/JAI du 28 novembre 2008.

Toutefois, dans cet instrument, l'Union européenne s'est fortement inspiré des droits internes. Ainsi, comme en droit français, les actes

# Le droit européen antiterroriste : notes en marge d'une fuite en avant

Maria Luisa CESONI

Les attentats contre des victimes civiles se multiplient dans le monde, qu'on soit en paix, comme au sein de l'Union européenne (UE), ou en guerre sur une partie du territoire, comme en Irak ou en Syrie. Les frontières se brouillent pourtant, car les pays européens touchés par les attentats participent aux conflits du Proche-Orient. Aussi, une organisation telle que Daech ne se limite pas à combattre pour un territoire, mais vise aussi l'exportation de la violence par les actions de ses membres et de ses sympathisants.

Outre la compassion pour les victimes et l'espoir que les civils soient enfin protégés, on ressent une forte inquiétude. Celle-ci est

renforcée par le phénomène des jeunes qui partent en Syrie ou en Irak pour des motifs qui nous interpellent et des objectifs qui nous échappent souvent. Une inquiétude certaine est aussi engendrée, pourtant, par les politiques développées pour contrer ces phénomènes.

En effet, les moyens mis en œuvre par l'UE et ses États membres dans le but de prévenir de tels attentats posent problème : leur nécessité est sujette à discussion et leur proportionnalité aucunement démontrée, alors que leur efficacité est douteuse et la mise en danger des droits et libertés qu'ils entraînent, avérée. La proposition de directive européenne relative à la lutte contre le terrorisme<sup>1</sup>, déposée par la Commission européenne et qui fait actuellement l'objet d'une procédure législative ordinaire, rend indispensable d'affronter ces questions<sup>2</sup>.

**Maria Luisa CESONI**

Professeur à la Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain.

(1) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme, COM (2015) 625 final du 2 décembre 2015.

(2) Cet article a été rédigé durant un séjour au Liban destiné à d'autres activités et éloigné de mes ressources documentaires. Je m'excuse auprès des collègues dont je n'ai pu consulter les travaux.



# La décision d'enquête européenne, nouvel instrument d'entraide judiciaire pour la mise en état des affaires pénales

Juliette LELIEUR

*La décision d'enquête européenne n'est autre que le pendant du mandat d'arrêt européen en matière de recherche des preuves pénales. Fondé sur le principe de reconnaissance mutuelle des décisions de justice, le nouveau dispositif d'entraide judiciaire prévoit qu'une décision d'enquête émise par l'autorité judiciaire d'un État membre de l'Union européenne est exécutée par toute autorité judiciaire d'un autre État membre, saisie pour accorder l'entraide, comme si elle émanait d'une autorité judiciaire de cet État. Ainsi, un ordre de perquisition pris par un magistrat tchèque et transmis à un magistrat français aux fins d'exécution devra être mis en œuvre en France comme s'il s'agissait d'une perquisition ordonnée par un juge d'instruction français. Le succès de la décision d'enquête européenne dépendra de la bonne transposition de la directive 2014/41 par les États membres dans leur droit interne et, lors de sa mise en pratique, du respect des délais prévus par la directive pour accorder l'entraide par les autorités judiciaires nationales.*

**E**n 2002, le mandat d'arrêt européen succédait à l'ancienne procédure d'extradition dans l'Union européenne. L'extradition était trop longue et trop aléatoire pour répondre aux ambitions de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Aujourd'hui, le succès du mandat d'arrêt européen n'est plus à démontrer. Son application est de routine dans les tribunaux et la remise de personnes recherchées dans l'Union par la justice pénale d'un État membre ne se heurte plus qu'exceptionnellement à des difficultés d'ordre juridique ou politique.

Juger des personnes suspectées d'avoir commis des crimes ou délits suppose encore d'avoir rassemblé un certain nombre de preuves. En droit international classique, la recherche de preuves pénales situées à l'étranger repose sur la commission rogatoire internationale (CRI), qui n'est autre qu'une demande d'entraide adressée aux autorités d'un État dans lequel des éléments probatoires sont susceptibles d'être recueillis. Trop souvent, même depuis la transmission directe « de juge à juge » des CRI mise en place par la Convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne du 29 mai 2000, les réponses de l'autorité étrangère tardent à venir, quand les obstacles juridiques et linguistiques ne les bloquent

Juliette LELIEUR



Maître de conférences à l'Université de Strasbourg.

# Eurojust

## *Une réponse judiciaire, plus solide que jamais de l'Union européenne*

Michèle CONINSX

*La création d'un Espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne (UE) et l'existence de l'institution Eurojust sont étroitement liées. Renforcer la lutte contre la criminalité transfrontalière grave en consolidant la coopération entre les autorités nationales était l'ambition de la réunion du Conseil européen de Tampere (Finlande) des 15 et 16 octobre 1999, réunion qui a abouti à la conclusion d'un accord en vue de la création d'Eurojust, entité composée de procureurs, de juges ou d'officiers de police, de compétence équivalente, détachés par chaque État membre en fonction de leurs systèmes juridiques respectifs.*

intergouvernementale *sui generis* pour répondre à la nécessité d'instaurer une coopération judiciaire et de créer des passerelles entre les 30 systèmes juridiques différents de l'Union européenne.

Les attentats terroristes perpétrés le 11 septembre aux États-Unis ont fait passer la lutte contre le terrorisme de la sphère régionale-nationale à l'échelle internationale. Ces événements ont servi de catalyseur pour asseoir le rôle d'Eurojust en tant qu'unité de coordination judiciaire de l'UE. Eurojust a été instituée en 2002<sup>1</sup> à titre d'organisation

Eurojust réunit ainsi 28 représentants nationaux sous son toit à La Haye, aux Pays-Bas, dans l'optique de renforcer la coopération judiciaire et d'assister les États membres dans les enquêtes et poursuites engagées dans les dossiers de criminalité organisée transfrontalière grave. Dans un

Michèle CONINSX



Magistrat fédéral, présidente de l'Unité de coopération judiciaire de l'Union européenne (Eurojust).

européenne (Eurojust).

(1) Décision 2002/187/JHA du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité.



# Le droit pénal allemand et le droit pénal européen

## *Réticences et adaptation de la justice pénale allemande au droit pénal européen post-Lisbonne*

Julien WALTHER

débats, la doctrine pénale française n'a pas (encore) connu une discussion d'une comparable envergure. C'est le résultat et l'illustration d'un attachement tout particulier pour le système de protection des droits fondamentaux tel qu'il ressort de la constitution allemande, le Grundgesetz-Loi Fondamentale, dans l'esprit de ce que l'on peut qualifier de « patriotisme constitutionnel », « Verfassungspatriotismus », pour reprendre un concept cher à Jürgen Habermas et Adolf Sternberger. Le lecteur français se souviendra des jurisprudences dites « Solange I » du 29 mai 1974, « Solange II » du 22 octobre 1986 et « Maastricht » du 12 octobre 1993 de la Cour constitutionnelle fédérale allemande. La Cour de Karlsruhe y posait une réserve de principe à l'approbation des textes

Auparavant parent pauvre du droit européen, le droit pénal est sur le devant de la scène du fait d'un changement drastique de paradigme. Là où il n'y avait pas de compétence pénale de l'Union européenne (UE), un transfert de souveraineté s'est opéré depuis 2005 au détriment des États membres. Depuis, s'ensuit une discussion passionnée, souvent exacerbée en Allemagne, car le droit allemand reste parfois marqué par une profonde réticence à l'égard d'une perte de souveraineté en matière pénale. Si la doctrine allemande connaît d'ardents

Julien WALTHER



Doctor juris,  
Universität  
des  
Saarlandes,  
maître de  
conférences  
HDR à

l'Université de Lorraine.

# La progression d'un statut des victimes en droit de l'Union européenne

Claire SAAS



Un temps oubliées de la pensée pénale [Tulkens, Van de Kerchove, 2007, p. 62], les victimes vont revenir sur le devant de la scène internationale au cours de la deuxième partie du XX<sup>e</sup> siècle, notamment en raison des premières enquêtes de victimation et de l'adoption de textes les concernant de manière spécifique à l'échelle supra-nationale. Ainsi, le 29 novembre 1985, l'Assemblée générale des Nations unies adopte la résolution 40/34 portant déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir. Considérée comme la Grande charte des victimes, cette déclaration en livre une définition large<sup>1</sup>. Les grandes lignes de leurs droits figurent déjà dans ce texte : l'accès à la justice, le droit à la réparation du préjudice subi, le droit

à l'information, le droit à l'assistance, la prohibition de toute discrimination, l'accès à des services dédiés...

Plus proche de l'Union européenne (UE), le Comité des ministres du Conseil de l'Europe adopte, le 28 juin 1985, la recommandation (85) 11 sur la position de la victime dans le cadre du droit pénal et de la procédure pénale, ainsi que la recommandation 87 (21) sur l'assistance aux victimes et la prévention de la victimisation du 17 septembre 1987. Déjà, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CESDH) reconnaissait à la victime le droit à un procès équitable, en application de son article 6 § 1, sous le volet des contestations sur des droits et obligations à caractère civil, sous réserve, toutefois, d'une jurisprudence assez fermée [Lanthiez, 2008, p. 145-158 ; Tulkens, 2002, p. 41-59]. Elle comporte, en outre, diverses stipulations constituant une forme de protection à l'égard de certains types de criminalité, à l'instar de la prohibition de la torture ou de la réduction

(1) Art. A, 1 : « On entend par "victimes" des personnes qui, individuellement ou collectivement, ont subi un préjudice, notamment une atteinte à leur intégrité physique ou mentale, une souffrance morale, une perte matérielle, ou une atteinte grave à leurs droits fondamentaux, en raison d'actes ou d'omissions qui enfreignent les lois pénales en vigueur dans un État membre, y compris celles qui proscrivent les abus criminels de pouvoir ».

Claire SAAS

Maîtresse de conférences,  
HDR à l'Université de Paris-  
Sud, CERDI.





# Introduction aux coopérations policières de l'Union européenne

Olivier CAHN

## Olivier CAHN



Titulaire d'un LL.M. by research en Droit pénal de la University of East Anglia

et docteur en droit pénal et sciences criminelles de l'Université de Poitiers. Maître de conférences, habilité à diriger des recherches, à la Faculté de droit de l'Université de Cergy-Pontoise et chargé de cours aux Facultés de droit de Strasbourg et Poitiers. Il est chercheur au CESDIP-CNRS (UMR 8183). Ses travaux portent sur les coopérations en matière pénale au sein de l'Union européenne, la lutte contre le terrorisme, le maintien de l'ordre et la lutte contre la corruption.

C. Lombois écrivait « *la loi peut bien décider de faire porter son ombre plus loin que les frontières ; le juge peut bien avoir assez puissante voix pour que, parlant de sa demeure, ses condamnations soient entendues du dehors ; le gendarme, lui, ne peut saisir plus loin que son bras... et n'est gendarme que chez lui* », soulignant implicitement la nécessité de la coopération policière [1979, p. 536]. L'attachement des États à leur souveraineté constitue, y compris au sein de l'Union européenne (UE), un obstacle à l'épanouissement d'une collaboration efficace entre services de police. Ce n'est que sous la contrainte des événements qu'ils acceptent quelque concession.

La coopération policière, si elle est consacrée par le droit européen, n'est jamais définie. Cette lacune s'explique par le pragmatisme

des rédacteurs des traités, les disparités entre les dispositifs de police des États rendant presque impossible l'adoption d'une conception commune. La doctrine suggère que l'entraide policière consiste dans l'assistance mutuelle et la coopération opérationnelle des services nationaux [Herran, 2012, p. 283-284]. Elle implique, pour les autorités investies de pouvoirs de police dans les différents États membres, d'accomplir de manière coordonnée et/ou conjointe, des actes allant de l'échange spontané de renseignements jusqu'à l'organisation d'opérations communes, afin de préserver ou de restaurer, sur leurs territoires respectifs et dans le respect de leurs souverainetés, de leurs législations nationales et des prérogatives de l'autorité judiciaire, l'ordre public national ou international [Cahn, 2006, p. 58-60]. Principe de subsidiarité oblige, cette entraide se concentre, hors des zones frontalières, essentiellement sur les formes graves de criminalité.



# Mettre un terme à la concurrence entre les communautés policière et de renseignement, le projet d'un « centre de fusion européen »

Pierre BERTHELET

*« Il semble que les attentats du 13 novembre aient provoqué une prise de conscience en Europe. Tardive, elle n'en est pas moins salutaire. En effet, il est illusoire de prétendre lutter efficacement contre des groupes terroristes bien organisés, mobiles et capables de planifier un attentat dans un pays et de le commettre dans un autre sans coopérer davantage avec nos partenaires<sup>1</sup> ».*

*La lutte antiterroriste à l'échelle européenne souffre d'un cloisonnement entre les communautés policière et de renseignement. Consciente de cette séparation, obstacle à un partage optimal du renseignement, l'Union s'est attelée depuis plusieurs décennies au défi d'un rapprochement. Désireuse de ne pas réitérer les échecs essayés, la proposition de la Commission européenne présentée en septembre 2016 comporte deux volets : le renforcement du centre antiterroriste d'Europol, point de convergence du partage de l'information policier, et la création d'un « centre de fusion européen ». Très pragmatique, sa démarche, loin de créer une super-agence européenne de renseignement, vise plutôt, avec ce projet de centre de fusion, à instaurer un espace d'interaction entre les communautés policière et de renseignement. Cette proposition, qui semble trouver un écho auprès des États membres, est présentée dans un climat politique favorable. Les obstacles liés aux principes présidant à la collaboration entre services et à la défense de la souveraineté pourraient, selon toute vraisemblance, être surmontés, ouvrant la voie à d'autres défis, notamment l'évaluation objective des politiques nationales de sécurité.*

« **L'**Europe des polices existe. Elle s'est cristallisée au sein d'Europol<sup>2</sup> ». Cette affirmation formulée par un éminent spécialiste de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, il y a plus d'une décennie, présentant l'office européen de police comme la forme la plus aboutie de la collaboration entre les services

répressifs nationaux a résisté admirablement à l'outrage du temps. Europol constitue en effet depuis plusieurs années à présent, le centre de la collaboration des polices judiciaires. Il en va tout autrement des services de renseignement (non policiers) qui mènent, quant à eux, une collaboration de nature décentralisée<sup>3</sup>. Les structures et les cadres de coopération informels au sein desquels ils œuvrent sont nombreux,

(1) Rapport de l'Assemblée nationale Fenech-Pietrasanta du 5 juillet 2016 relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015 (rapport n° 3922), p. 136.

(2) Gautier (Y.), 2001, « Rapport introductif », in Grewe (C.) (dir.), *La convention Europol : l'émergence d'une police européenne ?*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, p. 21.

(3) Müller-Wille (B.), 2008, «The effect of international terrorism on EU intelligence co-operation», *Journal of Common Market Studies*, vol. 46, n° 1, p. 58. Et dans le même sens : Svendsen (A. D. M.), 2013, «On a «continuum with expansion»? Intelligence cooperation in Europe in the early 21<sup>st</sup> century », in Léonard (S.), Kaunert (C.) (dir.), *European security, terrorism and intelligence: tackling new security challenges in Europe*, Londres, Palgrave MacMillan, p. 186 et 201.



# La coopération douanière en Europe

## *Entre intégration et fragmentation*

Bruno DOMINGO

La coopération douanière internationale (souvent désignée sous la terminologie d'assistance administrative mutuelle internationale ou AAMI) constitue un objet négligé par les sciences sociales. Difficiles à observer, les pratiques de coopération administratives renvoient également à un ensemble de normes relativement techniques dont il est souvent délicat de dégager immédiatement la cohérence globale. On étudiera la coopération douanière qui s'est développée en Europe en essayant de rendre compte de sa genèse et des lignes de force qui la structurent. Dans un premier temps, et sans ambition d'exhaustivité, on examinera les coopérations douanières qui se sont historiquement construites aux niveaux « bilatéral » et « multilatéral ».

Ces deux dimensions traversent encore aujourd'hui les modes de coopération douanière au sein desquels sont inscrits les États européens. Leur appréhension permet de mieux comprendre l'originalité de la « coopération douanière européenne » qui a émergé dans le cadre de la Communauté économique européenne (CEE) puis de l'Union européenne (UE). Contrairement aux dynamiques strictement « bilatérales » ou totalement « multilatérales », cette dernière logique considère l'Europe en tant qu'espace politique spécifique de coopération et permet de penser la potentielle supra-nationalisation des relations entre administrations douanières nationales. À partir de ces jalons, on décrira les dynamiques observables depuis plus d'une cinquantaine d'années dans la structuration de cette coopération douanière européenne. Celle-ci se présente de manière paradoxale : à la fois partiellement intégrée sur le plan normatif et relativement atomisée sur le plan organisationnel.

**Bruno DOMINGO**



Consultant et formateur. Ancien auditeur de l'INHESJ, il est chercheur

associé en Science-Politique à l'Université Toulouse Capitole, et membre du bureau de l'Association française de criminologie.

# Quelle coopération douanière européenne dans un contexte de concurrence ?

François LAFARGE

*La coopération douanière entre les États membres de l'Union européenne joue un rôle aussi essentiel que mal connu dans le fonctionnement de l'union douanière européenne et dans la lutte contre les fraudes douanières. Cet article, qui s'intéresse aux seuls aspects « répressifs » de cette coopération, montre qu'elle prend place dans un contexte de concurrence entre États membres qui ne lui est pas favorable. Il présente les instruments (de première génération) par lesquels elle se déploie, sans cacher qu'ils sont complexes et sans doute sous-utilisés. Une nouvelle génération d'instruments en cours de mise en œuvre pour compléter la première pourrait être plus efficace.*

Depuis 1968, les États membres de l'Union européenne (UE) forment une union douanière, c'est-à-dire un territoire douanier unique, où, en matière de circulation de marchandises, les frontières internes ont été supprimées et reportées aux frontières extérieures, plus précisément, aux frontières des États membres qui constituent également des frontières extérieures de l'Union (terrestres, aéroportuaires et surtout maritimes<sup>1</sup>). Des règles communes européennes sont appliquées au passage de ces frontières. Elles portent sur le calcul et la perception des droits de douane qui frappent les marchandises importées et sur le contrôle

des marchandises exportées et surtout importées. Ces règles sont adoptées par le législateur européen dans le cadre d'une des rares compétences exclusives de l'Union (article 3.1.a TFUE<sup>2</sup>). Elles portent non seulement sur le droit douanier substantiel, mais également, jusqu'à un certain point, sur le droit douanier procédural. Depuis 1992 ces règles font l'objet d'un code dont la dernière version, le Code des douanes de l'Union (CDU) date de 2013 et est entré en vigueur en 2016 (pour sa plus grande partie<sup>3</sup>).

Comme la plupart des autres législations européennes, la législation douanière suppose une double mise en œuvre. La première est une mise en œuvre propre à chaque État membre. Il peut s'agir, par exemple, de l'application du tarif douanier commun aux marchandises qui entrent,

(1) Dans le monde, 90 % des transports de marchandises sont assurés par voie de mer.

(2) Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

(3) Il est accompagné d'un règlement délégué n°2015/2446 du 28 juillet 2015 qui précise et complète ses dispositions ainsi que d'un règlement d'exécution n°2015/2447 du 24 novembre 2015 qui doit permettre sa mise en œuvre uniforme dans l'Union.

François LAFARGE



Chercheur HDR à l'École nationale d'administration et maître de conférences associé à l'Université de Strasbourg, CEIE.





# L'Union européenne et la lutte contre la piraterie maritime

## *Les incohérences de la dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice*

Coralie MAYEUR-CARPENTIER

Chaque année, dix mille navires européens traversent des zones maritimes dangereuses<sup>1</sup>. Les potentielles victimes de pirates sont multiples. Les commerçants, les touristes ou encore le personnel navigant sont exposés à ce risque. Dans l'Antiquité, l'insécurité en mer était déjà présente, César lui-même a été capturé par

les pirates<sup>2</sup>. La mer est un lieu hostile et pourtant synonyme de richesses multiples.

L'image du pirate des mers semble unanimement admise. L'avocat général Colomer<sup>3</sup> énonce que : « tout enfant serait capable de décrire cet archétype, par la simple énumération de ses traits les plus caractéristiques : la jambe en bois, le crochet en guise de main, la barbe hirsute et le bandeau sur l'œil, tribut pour avoir choisi ce style de vie hasardeuse, pleine d'aventures et de dangers ». Dans de nombreux romans, le corsaire est la figure de l'aventurier. La description des conflits entre

(1) Selon le Parlement européen, résolution du 10 mai 2012 sur la piraterie en mer, voir le point E., JOUE, C 261, du 10 septembre 2013, p. 34.

(2) Suétone, *Vies des douze Césars*, César, IV ; Folio-Gallimard, Paris, p. 36.

(3) L'affaire C-132/07 concernait la piraterie commerciale et non la piraterie maritime. Au début de ses conclusions, prononcées le 8 avril 2008, l'avocat général montre que les pirates en mer sont plus facilement identifiables que les autres. (Voir les points 1 à 3).



## Le nouveau règlement Europol : un cas d'entreprenariat politique supranational de la Commission européenne ?

Agathe PIQUET



Diplômée de l'Institut d'études politiques de Toulouse et doctorante

en science politique au sein du Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques (CERSA, Université Panthéon-Assas, Paris). Sa thèse de doctorat porte sur les acteurs, dynamiques et rationalités au cœur de la création et de l'expansion de l'Office européen de police. Elle vient de publier un article intitulé « Europol et la "sécuritisation" des migrations irrégulières » dans la revue *Migrations Société*.

Agathe PIQUET

*L'adoption en cours du règlement Europol qui entrera en vigueur le 1 avril 2017 suscite des interrogations quant aux potentielles évolutions de l'Office qu'il pourrait inclure. Cet article s'intéresse plus particulièrement aux luttes entre la Commission européenne, le Parlement européen et les représentants des États membres qui ont structuré les négociations de ce texte et le résultat final. À cette fin, le concept d'« entrepreneur politique supranational » est mobilisé pour analyser le rôle de la Commission européenne et ses propositions concernant trois dimensions clés distinctes d'Europol : son mandat, ses fonctions et sa gouvernance. Cette analyse révèle alors l'activisme de la Commission européenne qui a exprimé ses ambitions de supranationalisation de l'agence dans son projet de règlement et négocié dans ce sens. Toutefois, le Parlement européen et surtout les représentants nationaux ont grandement encadré et restreint ces dernières, acceptant uniquement certaines évolutions qui garantiraient plus d'efficacité à l'agence. Europol reste par conséquent encore éloigné d'une éventuelle police européenne, mais certaines dynamiques enclenchées amènent à se questionner sur son avenir.*



# L'Europe en danger d'implosion

Viviane de BEAUFORT

*Le volet externe de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la politique d'immigration se joue en lien avec une situation interne dégradée quant à l'acceptabilité du projet Europe.*

La construction européenne est un projet unique dans l'histoire de notre civilisation : elle a établi l'Union d'États, la plus aboutie de l'Histoire, et si d'autres projets ont tenté de l'égaliser (Mercosur, CEDEAO, ASEAN...), aucun n'a réussi à mettre en place une structure politico-institutionnelle et juridique aussi poussée.

Et pourtant, quel avenir imaginer pour l'Europe, désormais en difficulté face au défi externe de sa sécurité, pollué par la double problématique interne : gestion des immigrés – maintien de l'Espace Schengen, terrorisme – liberté des citoyens et terrible recul du sentiment de citoyenneté européenne ?

Les États, habitués à travailler ensemble afin de construire pas à pas un tissu commun devraient enfin prendre le parti de créer une communauté politique. Car la suite n'est pas possible sans les peuples européens !

Seule l'Union peut entraîner dans un scénario vertueux à échelle du monde, le rapprochement des États arabes, d'Israël et de la Palestine, de la Russie et de l'Ukraine,

jouer son rôle de puissance régionale, alors même que les USA passent le témoin dans des conditions non souhaitées et non souhaitables, etc.

Rêver à la naissance d'une démocratie mondiale et, avec elle d'une nouvelle citoyenneté fondée sur des valeurs communes et non des fondements raciaux ou religieux, c'est bien le projet de l'Union européenne. Une question se profile alors : pourquoi et comment les peuples européens ont pu renouer avec un individualisme exacerbé qu'on pensait dissipé, au sortir de la Seconde Guerre mondiale ? Une crise économique suffit-elle à transformer les mentalités ou n'est-elle qu'un prétexte pour déresponsabiliser les foules ? Il est incontestable que la récession et la pauvreté ont plus que contribué au renfermement des individus sur eux-mêmes. Cette réaction humaine est difficile à blâmer. Mais les États membres doivent se ressaisir sous peine de voir s'effiloche gravement le « tricot de l'Europe » qui comme celui de Pénélope dans l'Odyssée semble se faire le jour et se défaire la nuit. Le Brexit, dont nous n'avons pas envisagé les possibles conséquences, traduit cette rupture gravissime, même s'il faut relativiser du fait des spécificités de l'engagement du Royaume-Uni à nos côtés depuis l'origine.

Viviane de BEAUFORT



Professeure de droit européen à l'Essec et co-directeur du Centre

européen de droit et d'économie (CEDE)

# Des *smart borders* aux clôtures barbelées : la revanche du *low-tech* ?

Denis DUEZ



Les développements récents de l'action de l'Union européenne (UE) dans les domaines de la justice et des affaires intérieures laissent à voir un univers dominé par les nouvelles technologies. Fichiers, données, réseaux informatiques et *Big Data* sont désormais les éléments constitutifs, pour ne pas dire l'essence même, du projet européen de sécurité intérieure. Plus que tout autre domaine, celui de la gestion intégrée des frontières extérieures de l'UE semble marqué par ce prisme de la technologisation. Mieux, les contrôles aux frontières ont servi de laboratoire pour de nouvelles pratiques de sécurité, tant et si bien que la problématique des frontières est désormais indissociablement liée à l'enjeu de la mise en place de « frontières intelligentes » (« *smart borders* »).

En une quinzaine d'années à peine, ce mouvement de « *smartening* » des frontières a

conduit à l'élaboration ou au développement d'un nombre croissant de dispositifs technologiques dont les acronymes émaillent désormais les débats tant politiques que scientifiques relatifs aux contrôles aux frontières de l'Union [Jeandesboz, 2016, p. 292-293]. La communication de la Commission *Stronger and Smarter Information Systems for Borders and Security* d'avril 2016 constitue à cet égard un exemple parfait de ce nouveau jargon techno-administratif de la gestion des frontières extérieures. Le lecteur ne peut qu'être dérouté lorsqu'il rencontre à chaque page de cryptiques AFIS, API, EES, EU-LISA, EURODAC, EUROSUR, RTP, SIS II, SLTD ou encore VIS.

Cette approche technologique de la frontière s'est récemment vue concurrencée par des pratiques et des discours alternatifs renvoyant à l'inverse à des conceptions autrement plus traditionnelles, pour ne pas dire anachroniques, de la frontière et des modalités de son contrôle. La crise des réfugiés de l'été 2015 combinée aux attaques terroristes de Paris, de Bruxelles et de Nice ont fait ressurgir au cœur de l'Europe – et

Denis DUEZ



Professeur de science politique à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

et président de l'Institut d'études européennes.



# Introduction à l'Europe de la sécurité et de la justice

Cyrille SCHOTT

*Préfet de région, ancien directeur de l'INHESJ*

Le thème de l'Europe de la sécurité et de la justice est d'une brûlante actualité. Il s'est invité au cœur de l'agenda européen. Lorsque les chefs d'État et de gouvernement veulent relancer l'Europe, c'est dans le champ de la sécurité, de la sécurité aux frontières, de la lutte contre le terrorisme et dans la réponse aux défis migratoires qu'ils situent les avancées nécessaires et possibles. Cette thématique est devenue centrale dans la conscience de nos gouvernants, ainsi que des peuples européens. Ce n'est pas sans raison qu'il y a désormais un commissaire à temps plein au sein de la Commission européenne en charge des questions de sécurité, le commissaire britannique Julian King.

L'évolution est significative. Jusqu'il y a peu, lorsqu'il s'agissait de l'Union européenne, on faisait référence au marché unique, à la monnaie unique, à la finance européenne ou à la politique agricole, mais guère à la sécurité. Pourtant, si l'on élève un peu le regard et considère l'histoire de la construction européenne depuis le début, il n'y a rien d'incongru à ce que la sécurité soit ainsi venue au cœur de l'agenda européen. Après la Seconde Guerre mondiale, il y a eu des hommes, des prophètes de l'Europe, les Schuman, Adenauer, Gasperi, Spaak, qui ont dit : « Plus jamais la guerre, plus jamais l'insécurité en Europe ! ». Et, pour commencer, ils ont proposé de mettre en commun les industries de guerre, celles du charbon et de l'acier. Ensuite, l'Europe a choisi la voie de l'économie pour réaliser cet espace de paix. Aujourd'hui, il n'est pas interdit de considérer que si l'Europe valorise tant le thème de la sécurité, c'est qu'elle revient à l'idée fondatrice selon

laquelle elle devait être fondée sur la sécurité pour ses peuples et au sein de ses nations.

Ainsi les questions de sécurité et de justice sont devenues centrales. Il faut néanmoins rappeler que l'Europe a déjà parcouru du chemin dans ce domaine, alors qu'on lui fait le reproche de ne pas être assez efficace, voire, pour les plus critiques, d'être impuissante. Et paradoxalement, dans le même temps, on se tourne vers elle pour lui demander d'intervenir. Je vais m'arrêter sur cette évolution.

Sur le chemin parcouru, rappelons quelques éléments de base. Dès 1957, dans le traité de Rome, est évoquée la libre circulation des personnes. La sécurité intérieure n'est toutefois pas à l'ordre du jour. L'objectif est de construire le marché commun, la communauté économique. Une coopération policière très informelle se met néanmoins en place dans les commencements du Marché commun. À partir de 1975, des ministres s'associent à cette coopération, dans le cadre de ce que l'on appelle alors les réunions de TREVI. En réalité, le véritable coup d'envoi de la coopération en matière de sécurité au sein de l'Europe accompagne la création de l'espace Schengen. Schengen est souvent critiqué à travers une vision simpliste, selon laquelle, grâce à l'ouverture des frontières, tout le monde, et en particulier les criminels et les terroristes, peut circuler n'importe où et n'importe comment. On oublie de dire que, dès la mise en œuvre de la convention de Schengen, il est décidé, afin de lutter contre la criminalité, de prendre des mesures compensatoires et de développer la coopération policière, judiciaire et douanière. Se



De gauche à droite : Emilio de CAPITANI, Jean-Jacques COLOMBI, Jörg MONAR, Denis DUEZ, David LEROOY, Frédéric MOLLARD

## L'Europe des insécurités, quels enjeux ?

Jean-Jacques COLOMBI

*Chef de la division des relations internationales de la Direction centrale  
de la police judiciaire (DCPJ)*

L'état de la coopération policière en Europe incite à avoir une vision optimiste. Les progrès que nous avons faits au cours des dernières années, en général à la suite de crises graves, sont impressionnants. Je livre ici une anecdote significative. Je rentre de Corée, où j'ai participé pour la France à la première convention internationale sur le terrorisme et la coopération internationale vue par le monde asiatique. J'y ai rencontré des collègues de toutes origines dont un responsable pakistanais, l'un des chefs des services de renseignements pakistanais. L'intervention française était attendue. J'ai montré combien la pression était forte dans notre pays en matière de terrorisme, comment, sous

l'égide du parquet de Paris, la sous-direction antiterroriste, depuis l'affaire Merah, avait été saisie de 13 attentats ou tentatives et comment nous avions eu à faire face, avec des partenaires étrangers, à 6 attentats au cours desquels des ressortissants français avaient été tués. Ce responsable pakistanais me disait en retour que lui-même était très satisfait parce que cette année, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, il n'y avait eu au Pakistan que 648 attentats alors que l'année précédente il y en avait eu 1 500, ce qui est le rythme habituel, et que le service qu'il dirigeait avait été deux fois la cible d'attentats par voiture piégée, attentats au cours desquels il avait perdu 5 collaborateurs la première fois, puis 80 la deuxième fois à Lahore. Il me disait alors à quel



# La directive européenne sur les armes à feu

Frédéric MOLLARD

*Lieutenant-colonel de la gendarmerie nationale, chef du secteur sécurité  
de l'espace européen au Secrétariat général des affaires européennes*

**J**e vais aborder ici, sous forme de témoignage, les conditions de préparation de la négociation de la révision de la directive sur les armes à feu et tenter de montrer de quelle manière on est passé d'un sujet extrêmement technique à un enjeu en partie politique.

Cette négociation représente un enjeu fort pour la France comme pour l'Union européenne. Un enjeu pour la France parce que, tout simplement, celle-ci a été particulièrement touchée, notamment au moment des attentats de l'année 2015, et a joué à ce titre un rôle majeur dans l'impulsion vers la révision de cette directive. L'année 2015 a constitué le point de départ d'un parcours où l'on est passé d'un sujet technique, les armes à feu, à un sujet dont le monde politique s'est emparé pour le porter, dans une relative urgence, devant les instances européennes.

En 2014, l'enjeu est principalement technique et la question est portée par les ministères, notamment de l'Intérieur et de la Défense, qui travaillent essentiellement au sein du Conseil sur des sujets très concrets comme la définition de glossaires techniques ou encore les conditions dans lesquelles mettre en place les techniques de neutralisation des armes. Il s'agit d'un travail relativement confidentiel. Le point de départ effectif de ce processus se situe en 2015, à partir des attentats et avec des retours d'expérience.

On prend conscience de faits que l'on connaissait déjà, par exemple qu'il pouvait y avoir des failles dans la

réglementation sur la détention et l'acquisition des armes à feu, mais l'on réalise surtout que l'on se trouve devant le meilleur moment pour accélérer les choses et faire en sorte d'aboutir à une révision de cette directive pour combler les failles repérées. Les attentats, notamment ceux du 7 et 8 janvier à Paris, font prendre conscience à tous de l'importance de la question, à la fois par le nombre de victimes mais aussi par l'utilisation des armes, qui va investir le champ politique au travers de la force des images. Il y a eu une prise de conscience générale du fait que tous les Européens étaient susceptibles de se trouver face à une menace où les armes à feu joueraient un rôle décisif, des armes parfois légalement mises sur le marché ou parfois techniquement modifiées pour pouvoir être utilisées sans enfreindre la législation.

Les autorités françaises ont alors réalisé qu'il fallait effectivement réviser cette directive. Celle-ci encadre le marché légal, ce qui a pu poser quelques questions, notamment celle de savoir si le marché légal constituait le bon point d'entrée ou la meilleure approche. Nous étions en fait convaincus que c'était la bonne approche, tout simplement parce que les armes qui se trouvent à un moment donné dans la zone grise ou même sur le marché illégal, ont toutes été produites légalement. Soit à la faveur d'un vol, soit à la faveur d'un détournement, il y a toujours un passage du marché légal vers une zone de criminalité. Le problème était de durcir, dans des proportions qu'il nous restait à définir, la législation sur le marché légal des armes pour pouvoir contrer, dans les meilleures





# La directive européenne sur les armes à feu

David LEROOY

*Commissaire de la police nationale, premier conseiller du corps des tribunaux administratifs et Cours administratives d'appel, ancien chef du secteur sécurité de l'espace européen au SGAE*

**S**i vous le permettez, avant d'aborder le sujet central de mon intervention je souhaiterais introduire une remarque de caractère général sur l'Europe des insécurités en complément de ce que je viens d'entendre. Force est de constater que l'espace Schengen, du fait du terrorisme et de la crise migratoire, est devenu anxiogène pour les Européens. C'est ce que montre bien l'Eurobaromètre. Pourtant, même si beaucoup a été fait, même si les échanges et la coopération n'ont jamais atteint un niveau aussi élevé en Europe, même si Schengen est un espace de coopération efficace qu'il ne faut pas réduire à l'abolition des contrôles aux frontières intérieures, même si c'est une véritable coopération qui existe depuis plus de trente ans en Europe, force est de constater qu'aujourd'hui l'espace Schengen qui était synonyme d'opportunités est vécu à la fois comme une menace et une cible. Face à ce constat, quelles réponses visibles et efficaces peut-on apporter ? On en a évoqué ici quelques-unes comme la protection des frontières extérieures ou encore le renforcement de la collecte et du partage des informations entre États membres. Sur toutes ces questions, une marge de manœuvre importante subsiste et il y a encore une sous-utilisation des instruments existants. Le traité de Prüm a été évoqué et il est tout à fait exact qu'il n'est pas encore totalement et intégralement appliqué alors qu'il a été adopté en 2008.

Il est devenu impératif de retrouver la maîtrise et le contrôle du territoire de l'Union européenne et de retrouver la maîtrise de la circulation des personnes, des

biens et des capitaux. Sur ce dernier point, c'est tout l'enjeu du financement de la lutte contre le blanchiment et de la lutte contre le financement du terrorisme. Nous verrons à travers la directive sur les armes à feu l'importance des sujets comme la circulation de certains biens pas comme les autres. S'agissant de la circulation des individus, l'objectif est de garantir la traçabilité de potentiels terroristes circulant dans l'Union européenne. C'est à cet objectif que répond, par exemple, le PNR (*Passenger Name Record*) européen. Celui-ci a été l'objet de négociations longues et laborieuses et a abouti, en 2015, d'une manière assez rapide sous la pression des événements. Cette négociation a illustré le rôle du Parlement européen ainsi que les divergences entre le Conseil et le Parlement européens.

Tout d'abord, rapidement, qu'est-ce que le *Passenger Name Record* ? Il s'agit du recensement des données des dossiers passagers ; ce sont des informations non vérifiées qui sont communiquées par les passagers, recueillies et conservées par les transporteurs aériens parce qu'elles sont nécessaires à la réservation commerciale. Elles comportent un certain nombre d'informations. Il y a dix-neuf données PNR qui sont recensées comme le nom de la personne, les dates du voyage, l'itinéraire, le numéro de siège, les données relatives aux bagages, les coordonnées ou encore le moyen de paiement utilisé... Quel est l'intérêt de récolter ces données ? La plupart des activités liées au terrorisme et à la criminalité organisée impliquent des déplacements internationaux. Le PNR permet de croiser ces données avec les fichiers de police pour détecter des individus déjà



# La nouvelle directive «terrorisme» et quelques réflexions sur l'évolution institutionnelle en matière policière et judiciaire

Emilio de CAPITANI

*Directeur exécutif du Fundamental Rights European Experts Group (FREE Group)  
et professeur associé à la Queen Mary's Law School de Londres*

**A**u regard du nombre d'années nécessaires à l'élaboration du mandat d'arrêt européen, la préparation de la *décision-cadre terrorisme* a pris très peu de temps. Le travail sur ce texte a débuté avant les attentats du 11 septembre 2001. Le 5 septembre 2001, le Parlement européen avait adopté une résolution de mon ancien président Watson sur le terrorisme et le mandat d'arrêt européen. Sept jours plus tard, on a vu ce qui s'est passé et qui a changé l'histoire du monde des dernières années. Cela a permis au commissaire Vitorino, à l'époque commissaire pour la justice et les affaires intérieures, de présenter les deux propositions un mois plus tard. La leçon à tirer est qu'il faut se préparer avant que l'incendie n'éclate et ne pas creuser le puits pour chercher l'eau alors que l'incendie est déjà déclaré. C'est qui s'est passé malheureusement ces dernières années, au moment où ont éclaté des crises que l'on aurait très bien pu préparer à l'avance, tant sur les questions financières, migratoires ou relatives au terrorisme.

Au début, ces mesures étaient celles dites « du troisième pilier ». Le problème a été l'absence de prise en compte des conséquences de telles mesures. Cela a pris plus de dix ans et aujourd'hui encore, nous n'avons pas une vision claire sur leur impact réel. C'est comme si un législateur légiférait sans savoir vraiment sur quoi ses

décisions vont déboucher. Il n'est même pas possible d'apprendre de ses propres erreurs afin d'améliorer le texte. Cela est dû pour partie au caractère très technique de ces questions qui ont été traitées lors de la période transitoire prévue par le traité de Lisbonne (et laissant perdurer le régime intergouvernemental existant avant ce traité concernant les matières policière et judiciaire). Au cours de cette période de transition, ni la Commission, ni la Cour de justice ne pouvaient intervenir en cas de non-transposition par les États membres des mesures prises au niveau de l'Union européenne (si celles-ci avaient été adoptées avant le traité de Lisbonne). Cette période s'est achevée en décembre 2014. Or, la semaine dernière encore, au sein d'un groupe de travail du Conseil, les États membres en étaient encore à se dire qu'il faudrait peut-être se transmettre des informations sur le pourquoi et le comment de l'adoption de certaines de ces mesures. Il y a deux semaines également, la Commission a mis sur la sellette quelques États membres qui n'appliquent toujours pas aujourd'hui les décisions de Prüm (lesquelles permettent l'interconnexion des services de police nationaux concernant notamment l'échange des profils ADN). Au bout de cinq ans, des États dans l'Union européenne ne le encore font pas, faute de transposition correcte de ces décisions prises avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.



De gauche à droite : Anne WEYEMBERGH, Stefan BRAUM

---

## Contrôle social total *versus* libertés fondamentales

Stefan BRAUM

*Doyen de la Faculté de droit, d'économie et de finance, et professeur en droit à l'Université du Luxembourg*

---

### Le nouveau droit pénal : ni répressif, ni préventif : le contrôle social post-moderne

**C**lassiquement, le droit pénal reposait sur deux volets : la répression et la prévention<sup>1</sup>. Ces deux volets fondent le droit pénal en tant qu'instrument, nécessairement formalisé, du

contrôle social. La répression, découlant de la philosophie politique des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles, constitue une réponse catégorique à une violation grave d'un droit fondamental d'autrui. La prévention quant à elle peut avoir plusieurs visages : celui de la dissuasion, celui de la réintégration ou encore celui du maintien de la confiance dans le bon fonctionnement des systèmes sociaux.

Toutes les théories ont un point de référence qu'il s'agisse de l'individu dont les droits ne sont pas respectés ou de

---

(1) Van de Kerchove (G.), 2005, « Les fonctions de la sanction pénale. Entre droit et philosophie », *Sanctions, Informations sociales*, n° 127, p. 22-31.





# Réflexions sur quelques équilibres essentiels au droit pénal européen

Anne WEYEMBERGH

*Professeur et présidente de l'Institut d'études européennes  
de l'Université Libre de Bruxelles*

Le droit pénal européen se doit d'être équilibré. Cinq équilibres lui sont ou devraient lui être essentiels. Il s'agit des équilibres entre les États membres et l'Union européenne, entre institutions européennes, entre liberté et sécurité, entre diversité et unité et, enfin, entre acteurs de la justice pénale.

## L'équilibre entre les États membres et l'Union européenne (UE) elle-même

La répartition des compétences entre le national (les États membres) et le supranational (l'UE) est une problématique éminemment sensible en termes de souveraineté nationale. À la différence de la sécurité nationale qui reste du ressort exclusif des États<sup>1</sup>, les compétences en matière pénale sont partagées entre les deux niveaux de pouvoir<sup>2</sup>, les interventions de l'UE devant satisfaire au principe de la

subsidiarité et de la proportionnalité<sup>3</sup>. Sans rentrer dans la substance de cette répartition, il convient de souligner que cet équilibre est à l'heure actuelle fragilisé par le contexte actuel de crise que traverse l'intégration européenne, et en particulier par la perspective de Brexit qui pourrait avoir des conséquences fâcheuses sur le rôle de l'UE en la matière.

Une des grandes questions soulevées par la perspective du Brexit est de savoir ce qui va remplacer les instruments de l'UE en matière pénale, qui lient actuellement le Royaume-Uni, c'est-à-dire principalement les textes de coopération judiciaire pénale<sup>4</sup> et de coopération policière<sup>5</sup>.

Va-t-on retomber sur une coopération traditionnelle, peu ambitieuse et retomber sur des instruments préexistants comme les conventions du Conseil de l'Europe en matière judiciaire pénale<sup>6</sup> ou sur Interpol en matière policière ? Ce serait en quelque sorte l'hypothèse d'un « hard Brexit » en matière pénale...

(1) Articles 4 § 2 TUE et 73 TFUE.

(2) Article 4, § 2 j) TFUE.

(3) Article 5 § 3 et 4 TUE.

(4) Entre autres la décision-cadre 2002/584/JAI du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres et la directive 2014/41/UE du 3 avril 2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale.

(5) Comme la partie *law enforcement* du SIS ou la décision-cadre 2006/960/JAI du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'UE.

(6) Convention sur l'extradition de 1957 et ses protocoles et convention sur l'entraide judiciaire en matière pénale de 1959 et ses protocoles.



De gauche à droite : Xavier LATOUR, Denis DUEZ, Sonya DJEMNI-WAGNER, Emile PEREZ, Jacques de MAILLARD

## La France et l'Europe de la sécurité : le temps des doutes ?

Xavier LATOUR

*Professeur de droit public, Université Côte d'Azur, CERDACFF (EA 7267), faculté de droit et de science politique de Nice. Secrétaire général de l'Association française de droit de la sécurité et de la défense*

Deux sujets majeurs retiennent particulièrement l'attention des observateurs : la lutte contre le terrorisme et la maîtrise des frontières extérieures. Ils ont ravivé les incertitudes relatives aux objectifs et aux modalités de fonctionnement de l'Union européenne. D'un côté, la nécessité d'une coopération accrue pour lutter contre le terrorisme est soulignée<sup>1</sup>, d'un autre, les difficultés de l'Europe à gérer

ses frontières extérieures et à lutter contre les mafias qui organisent le passage des migrants sont largement dénoncées.

L'Europe semble se déliter et subir plus que piloter. Comme le souligne le professeur Labayle à propos de sa façon de gérer l'afflux des migrants, elle est « *en plein doute*<sup>2</sup> ». Or, les doutes de l'Europe sont aussi

(1) Voir en particulier Fenech (G.) et Piatrasanta (S.), 2016, rapport n° 3922, 5 juillet, relatif aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutte contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015.

(2) Labayle (H.), 2016, « Schengen : un espace dans l'impasse », *Europe*, mars, dossier 2 ; dans le même sens, Leconte (J.-Y.) et Reichardt (A.), 2016, *La réforme de l'espace Schengen et la crise des réfugiés*, Rapport d'information du Sénat, n° 499, 24 mars ; Legendre (J.) et Gorce (G.), 2016, Rapport d'information du Sénat, n° 795, 13 juillet.



# La coopération policière européenne : obstacles et solutions

Émile PEREZ

*Directeur de la direction de la Coopération internationale (DCI)*

**J**e suis, pour la *DCI*, représentant de la France au sein du Comité de sécurité intérieure (COSI) et je dirige également le service de la direction de la Coopération internationale qui développe toute la coopération bilatérale du ministère de l'Intérieur un peu partout dans le monde. Il ne s'agit pas d'un service de renseignements proprement dit ni d'un service d'investigations à part entière, mais d'un service qui traite une grande masse de renseignements et d'investigations. Il s'agit également de la seule direction commune à la police et à la gendarmerie. Lorsque l'on parvient à concilier police et gendarmerie en France, à travailler avec tous les services du ministère de l'Intérieur et, en dehors du ministère de l'Intérieur, avec la Justice, les Douanes, la Défense et ses services de renseignements, je pense que l'on peut avoir une idée de ce qui peut être fait au niveau international et au niveau européen.

En introduction, quelques mots sur ce qui a permis le développement de la coopération internationale européenne au niveau des services de sécurité ainsi que quelques informations sur les freins à cette coopération, sur ses résultats et ses perspectives. Nous le savons tous, nous sommes dans un monde caractérisé par la mondialisation et par une hybridation des menaces qui nous affectent s'agissant du terrorisme et de la criminalité organisée. Je préfère d'ailleurs parler des réseaux criminels et des flux migratoires. Les migrants ne sont pas des

criminels, ceux qui exploitent les flux migratoires sont, eux, des criminels. Il y a donc une hybridation forte qui fait se rejoindre des gens qui, il y a encore quelques décennies, ne travaillaient pas dans le même espace.

La mondialisation engendre ce que l'on pourrait nommer une « glocalisation », c'est-à-dire une situation dans laquelle le fait criminel ou la menace terroriste ont un caractère global, mais s'expriment toujours à un endroit très précis : Bataclan, Ouagadougou, Grand-Bassam ou Orlando... Il faut en tout cas systématiquement être prêt au niveau local.

Notre approche est définitivement réactive. C'est dans la culture policière et nous avons beaucoup à faire pour éviter de rester prisonniers de cette réactivité et être capables d'anticiper.

Pour anticiper, il faut trouver des solutions au sein d'un espace qui aujourd'hui est pour nous européen, un espace où plus de 500 millions d'habitants souhaitent vivre en toute sécurité face à de nouveaux risques et de nouvelles menaces. Or, cet espace n'est pas si unifié que cela en termes de normes juridiques ou administratives. Progressivement, face aux évolutions de la menace, le monde de la sécurité et le monde de la justice se sont structurés et rassemblés pour tenter de trouver ces solutions et être en capacité d'évoluer. Il y a maintenant





# Sécurité intérieure européenne et définition de l'intérêt national : le modèle français revisité

Jacques DE MAILLARD

Professeur de science politique, Université de Versailles-Saint-Quentin en Yvelines,  
CESDIP

**J**e vais effectuer, dans le cours de ce colloque, un pas de côté. Nous avons davantage évoqué jusqu'à présent la substance des principaux enjeux en matière de sécurité et de justice en Europe. Je vais évoquer quant à moi le processus de fabrication des positions françaises sur les questions européennes. Comment la France prépare-t-elle ses positions et comment les défend-elle ensuite sur la scène européenne ?

La première difficulté résulte du fait qu'il faut déjà permettre l'entente au sein d'un même ministère, la permettre ensuite entre les différents ministères et, au final, jouer avec les alliances instables à Bruxelles, ce qui impose d'accorder des traditions administratives nationales par rapport à des domaines d'actions définis par l'Union européenne. Il s'agit là d'une question complexe impliquant un chaînage à la fois politique et administratif à plusieurs niveaux (capitales et Bruxelles), question à laquelle les différents États membres répondent traditionnellement de façon différente. Il y a, par exemple, un système de formulation des positions très décentralisé en Allemagne, alors que la France et le Royaume-Uni

possèdent des dispositifs beaucoup plus centralisés. Un exemple en a été donné ici à propos du Secrétariat général aux affaires européennes qui est le point de passage obligé sur toutes les négociations européennes.

J'avais abordé cette question au milieu des années 2000 avec un collègue, Andy Smith. La *Revue française d'administration publique* nous a demandé d'actualiser ce que nous avions écrit à l'époque, ce qui nous a donné l'occasion de revenir sur le terrain pour conduire de nouveaux entretiens au sein de la Représentation permanente à Bruxelles, du Secrétariat général aux affaires étrangères (SGAE), de la direction de la Coopération internationale (DCI), du cabinet du Directeur général de la Police nationale avec les différents acteurs impliqués dans ces négociations<sup>1</sup>.

Quel était le constat fait au milieu des années 2000 ? Nous étions face à un dispositif bureaucratique, impliquant de nombreux acteurs mais il s'agissait, en même temps, d'un dispositif robuste de fabrication des positions nationales. La France arrivait ainsi, bon an mal an et compte tenu des divisions à la fois internes et interministérielles, à

(1) Maillard, (J. de), Smith, (A.), 2007, « Les administrations répressives françaises et l'Union européenne : adaptations, concurrences et ancrages nationaux », *Politique européenne*, 23, 2007, p. 17-35 ; Dravigny, (J.), Maillard, (J. de), Smith, (A.), 2016, « « Sécurité intérieure européenne et définition de l'intérêt national : le modèle français revisité », *Revue française d'administration publique*, n° 158, 2016, p. 405-418.



# La France et l'Espace pénal européen : enjeux actuels

Sonya DJEMNI-WAGNER

*Sous-directrice de la négociation et de la législation pénale à la direction des Affaires criminelles et des Grâces au ministère de la Justice*

**A**près les excellentes interventions précédentes, je vais apporter mon point de vue qui est celui d'un magistrat qui dirige un service du ministère de la Justice en charge des négociations européennes, c'est-à-dire chargé de négocier des directives et des règlements en matière pénale et de les transposer ensuite dans notre système pénal français. C'est donc le point de vue de quelqu'un devant faire preuve du minimum d'optimisme indispensable pour travailler au quotidien avec la pleine conscience des difficultés qu'il y a à négocier dans un espace qui réunit maintenant 27 pays. Je vais ici présenter quelques-unes de ces difficultés et mettre en exergue l'originalité de la position française au sein du Conseil.

Dans un premier temps je vais revenir sur trois actions prioritaires qui nous occupent tout particulièrement ces derniers mois et qui sont la lutte contre le terrorisme, la gestion et l'échange des données au sein de l'espace pénal et, enfin, le parquet européen. Dans un deuxième temps, j'aborderai des enjeux plus spécifiquement internes comme la position de la France dans un espace qui tend à se fragmenter et les coopérations renforcées qui nous attendent. J'évoquerais également la question de savoir comment la France s'intègre dans les réseaux pénaux européens.

S'agissant de ces trois actions prioritaires, les questions concernant le terrorisme, largement évoquées précédemment,

sont centrales mais, comme l'a rappelé l'avocat général Yves Bot, le terrorisme n'est pas le seul sujet qui doit nous occuper. Je le dis d'entrée, il y a certes beaucoup d'autres enjeux mais le terrorisme est celui qui, ces derniers temps en matière de négociation, est le plus chronophage et constitue le point d'horizon immédiat. L'actualité en est la principale raison mais si l'on veut mettre cette question en perspective, il est intéressant de rappeler que la lutte contre le terrorisme a été largement à l'origine des premiers travaux de l'Europe en matière de justice, de construction de l'espace pénal, et que la France y a toujours occupé une place particulière. L'Union européenne (UE) a toujours fait preuve de réactivité sur cette question comme le montre la création du mandat d'arrêt européen après les attentats de 2001. Cette réactivité a été de nouveau à l'œuvre après les attentats de Madrid et la création du poste de coordinateur de la lutte antiterroriste tenu par Monsieur Gilles de Kerckhove en 2006 mais aussi, bien évidemment, après les attentats de Paris.

Les 29 et 30 juin 2015, les ministres de la Justice et des Affaires intérieures ont adopté à Riga une déclaration par laquelle ils incitaient fortement la Commission européenne à agir. C'est ce qui explique que la directive dont a parlé ce matin Monsieur Emilio Capítani, la directive sur la lutte contre le terrorisme, ait été présentée par la Commission européenne très rapidement en novembre 2015 après ces attentats.

