

# Justice pénale et Europe

Monsieur le Premier Président,

Monsieur le Procureur général,

Madame la représentante de la Commission européenne,

Mesdames, Messieurs, chers collègues,

Analyser les rapports entre la justice pénale et l'Europe – la place qu'occupe la justice pénale dans le fil de 60 ans de construction européenne – en un petit quart d'heure, voici le défi qui m'est adressé. Je vais tenter de le relever en évitant plusieurs écueils :

- l'écueil de l'inventaire à la Prévert, fastidieux et sans grand intérêt ;
- l'écueil de la recherche de l'exhaustivité, vaine en si peu de temps ;
- surtout, l'écueil qui consisterait à inventer une cohérence, là où il n'y en a pas vraiment. L'Europe pénale n'est pas une exception. Comme l'ensemble de la construction européenne, elle répond à la logique des petits pas. Comme le fait remarquer un fin analyste de la question, Daniel Flore, ces petits pas, s'agissant de l'Europe de la justice pénale, « s'apparentent parfois plus à des pas de danse qu'à la démarche assurée du montagnard qui poursuit avec détermination l'ascension d'un sommet ». J'y reviendrai.

Je ne vais pas plus essayer de trouver une issue en élaborant un récit historique de cette construction pénale puisqu'un tel historique a été brillamment dressé au début de ce colloque par Fabrice PICOD.

Je vous propose tout simplement de vous livrer une vision particulière de cette Europe pénale, celle que j'ai eu la chance d'avoir depuis un promontoire qui donne une perspective unique : la DACG, que j'ai dirigée pendant presque trois ans.

De ce point de vue, j'évoquerai en premier lieu l'Europe pénale en train de se construire – les coulisses en quelque sorte ; puis ses réalisations concrètes en m'appuyant sur quelques exemples précis et je terminerai en ouvrant quelques pistes pour l'avenir.

## **1. Comment l'Europe pénale se construit**

A la place qui était la mienne il y a encore quelques jours, on a la chance – vous le savez bien Monsieur le Procureur général – de voir l'Europe pénale se faire et, plus encore, d'y participer à cette construction.

### **1.1. La diplomatie pénale**

Je suis arrivé à la tête de la DACG au second semestre 2014 quelques semaines après que le cadre du traité de Lisbonne entre pleinement en œuvre. En effet, en vertu des dispositions transitoires, les attributions de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Commission sont devenues applicables à l'acquis existant de la législation relevant de l'ancien troisième pilier, 5 ans après la date d'entrée en vigueur du traité, soit le 1<sup>er</sup> décembre 2014. La pression est devenue plus forte quant à la bonne application du droit pénal de l'Union. LA CJUE et la Commission exercent pleinement leur rôle de vigies.

Désormais, le Parlement européen est co-législateur – c'est la co-décision – et le vote des instruments juridiques a lieu à la majorité.

J'ai souhaité tirer toutes les conséquences de la place désormais occupée par l'Union au sein de notre système pénal. J'ai donc restructuré la DACG, dont il convient de rappeler :

- qu'elle exerce un rôle éminent en termes de négociation pénale, qu'elle porte ;
- qu'elle est responsable de la transposition des directives et de l'éventuelle adaptation de notre droit en lien avec les règlements en matière pénale ;
- enfin, qu'elle assume un rôle opérationnel, notamment en autorisant les équipes communes d'enquête.

Une nouvelle sous-direction de la négociation et de la législation pénale a été créée. Elle comprend un bureau de la négociation pénale européenne et internationale spécifiquement dédié à la négociation des instruments internationaux en matière pénale, tandis que l'activité de transposition est confiée aux bureaux normatifs (législation pénale générale et spécialisée). En regroupant l'ensemble de l'activité normative de la direction, il s'agissant de mieux coordonner l'exercice normatif européen et l'activité normative nationale. En effet, l'impact européen est devenu tel qu'il rend indispensable d'anticiper mieux encore les réformes, d'appréhender les évolutions normatives en droit interne en cohérence avec les perspectives d'évolution européennes et de conduire les négociations en cohérence avec notre système judiciaire national.

Nous avons tenté d'élaborer à la fois une politique et une méthode, en quelque sorte une diplomatie pénale européenne, dans le respect du rôle de chacun et du SGAE en particulier. Il s'est agi notamment de tirer les conséquences du fait que des négociations ce sont aussi,

pour beaucoup, des relations interpersonnelles. Au-delà des interactions entre les « négociateurs » de la sous-direction de la négociation et leurs collègues européens, j'ai moi-même voulu le plus possible établir des liens de proximité avec mes homologues dans les capitales européennes.

A cet égard, la négociation pénale ne fait pas exception à la règle : le couple franco-allemand est déterminant. Aucune discussion n'aboutit sans cette entente particulière. Aller à la rencontre des autorités des Etats membres exerçant la Présidence a aussi été déterminant.

## **1.2. Les finalités**

Pour évoquer la justice pénale et l'Europe, il faut tenter de décrypter sinon une cohérence, du moins une logique. Comme je l'ai indiqué en introduction, la construction de l'Europe pénale n'est pas gouvernée par une cohérence évidente. Elle se construit par à-coups, souvent en réponse à des événements tragiques et/ou sous l'impulsion d'un Etat membre, qui apporte sa pierre. Cela été le cas, il y a quelques années avec la Grèce, qui s'est investi dans la lutte contre le trafic d'organes ; la catastrophe du Prestige et de l'Erika ont conduit la Commission à proposer une législation spécifiques sur les pollutions maritimes.

Bien sûr, la lutte contre le terrorisme a été un puissant moteur, j'y reviendrai.

Cette politique par à-coup s'exprime dans les finalités différentes auxquelles répond l'Europe pénale. J'emprunte ces catégories à Daniel FLORE, en les précisant selon mon point de vue. L'Europe pénale répond à quatre modèles :

- 1/ le modèle de l'exemplarité : le droit pénal européen, comme tout droit pénal a valeur symbolique, une valeur d'expressivité. Il exprime les valeurs qui sont celles de l'Union et qu'il protège. Ce droit européen est également devenu un modèle pour le législateur des Etats membres et sert de référence pour le citoyen européen, voire pour les Etats non membres de l'UE ;
- 2/ le modèle de la coopération : il s'agit de favoriser la coopération entre les Etats membres dans le cadre de l'espace de sécurité, de liberté et de justice; en réduisant autant que possible les obstacles qui résultent de l'existence de frontières nationales. Ce modèle se concrétise notamment dans la reconnaissance mutuelle des décisions de justice ;
- 3/ le modèle de l'harmonisation, qui conduit à rapprocher les législations pénales des Etats membres, pour accroître encore le degré de confiance entre eux ;
- 4/ le modèle de l'intégration, celui qui conduit à l'établissement d'une justice pénale proprement européenne, qui passe par la mise en place d'autorités judiciaires européennes et l'exercice de la justice sur le plan européen.

## **2. L'Europe pénale post-Lisbonne**

Pour illustrer, ces finalités différentes, je présenterai brièvement quatre négociations majeures des trois dernières années.

### **2.1. Le modèle de l'harmonisation : la lutte contre le terrorisme**

Il est évident que 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 motivé la création du groupe Trevi, initiative intergouvernementale après la prise d'otages de 1972 lors des JO de Munich, organe officialisé dans le cadre du JAI puis intégré dans Europol. Cette 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 la France y a toujours occupé une place particulière. L'Union européenne 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 sur la lutte contre le terrorisme, ait été présentée par la Commission européenne très rapidement en novembre 2015 après ces attentats.

Quel est l'objectif visé par cette directive ? Il est de prendre en compte le phénomène des foreign fighters, et notamment les retours des zones de combat. Il est intéressant de souligner, du point de vue de la France, que l'ensemble des directives ou des décisions-cadres en matière de terrorisme n'ont pas constitué des avancées fondamentales en matière de droit pénal interne, tout simplement parce que notre droit pénal était déjà largement conforme. Lorsque nous avons eu à transposer des directives ou des décisions-cadres en matière pénale, nous avons déjà une bonne partie de l'arsenal pénal dans notre propre Code. L'enjeu pour la France était plus simplement de faire en sorte que l'ensemble des États membres puisse appliquer des standards et des normes au même niveau, notamment s'agissant de cette incrimination dont nous disposons dans notre Code pénal qui est l'association de malfaiteurs en matière de terrorisme. Aujourd'hui cette incrimination nous permet pour l'heure de prendre en compte, en grande partie, le phénomène des foreign fighters, mais lorsque nous en débattons au sein du Conseil, nous pouvons constater qu'il n'en va pas de même pour un certain nombre d'États membres. Cela explique que les

négociations ont alors parfois du mal à aboutir dans la mesure où nous ne faisons pas face aux mêmes difficultés, outre celle, déjà mentionnée, de parvenir à s'entendre à 27.

Pour cette directive, la France a proposé un certain nombre de mesures particulières comme le fait qu'il soit acté que nous puissions avoir recours à des techniques spéciales d'enquête, comme l'incrimination relative à l'apologie du terrorisme ou encore l'incrimination relative au trafic de biens culturels. Le rôle du Parlement européen a été évoqué. Une caricature en vogue montre un Parlement européen qui serait exclusivement défenseur des droits fondamentaux face à un Conseil essentiellement répressif. Le rôle du Parlement européen ne correspond pas à cette représentation communément répandue : il fonctionne actuellement en trilogie avec la Commission et le Conseil et procède à l'examen de cette directive en veillant à la fois à la protection des droits fondamentaux et à l'efficacité du texte.

Cette négociation s'est déroulée à un rythme très rapide. C'est le paradoxe d'un terrorisme djihadiste qui accélère les rapprochements entre Etats membres parce que qu'il crée un intérêt commun très fort.

## **2.2. Le modèle de la coopération : le casier judiciaire européen**

J'ai indiqué que ce modèle de coopération se concrétisait dans le principe de reconnaissance mutuelle, affirmé par le Conseil de Tampere en 1999, et consacré, dix ans plus tard, dans le traité de Lisbonne (article 82 TFUE). Ce principe implique que toute décision pénale prise par les autorités d'un Etat membre soit exécutée par les autorités d'un autre Etat membre comme si elle avait été rendue par ce dernier.

Mais j'inclurais dans ce modèle l'interconnexion des casiers judiciaires, plus opérationnelle.

L'interconnexion des casiers judiciaires a été initiée dans le cadre d'un projet pilote mené par la France et l'Allemagne en 2003, pays auxquels se sont ensuite joints la Belgique, puis l'Espagne. Ce projet pilote, visant à relier entre eux les casiers judiciaires nationaux, a servi de base à la création d'ECRIS.

La décision cadre du 26 février 2009 a ainsi fixé les obligations des Etats membres en matière de conservation des antécédents judiciaires et d'échange des informations collectées entre les casiers judiciaires nationaux. Puis la décision du 6 avril 2009, transposée en droit français par la loi du 27 mars 2012, a créé le système ECRIS, support de la transmission électronique des informations entre les casiers judiciaires nationaux.

Un souci de rapidité, de sécurité et de fiabilité a guidé la création d'ECRIS. Cependant, au cours de l'année 2014, a émergé la nécessité d'améliorer les échanges d'informations concernant plus spécifiquement les ressortissants tiers à l'UE condamnés par une juridiction d'un Etat membre de l'UE.

En effet, du fait du principe de centralisation des informations dans l'État de nationalité, il est actuellement très difficile de savoir si les personnes originaires de pays non membres de l'Union ont été condamnées antérieurement dans d'autres États membres. En pratique, à défaut d'éléments permettant de penser qu'un ressortissant d'un Etat non-européen a été condamné dans un Etat membre identifié, il est nécessaire d'adresser une demande à chacun des Etats membres, ce qui a pour effet de dégrader le délai de réponse.

En outre, aucun Etat membre n'est en mesure aujourd'hui de garantir l'identité d'un condamné ressortissant d'un pays tiers à l'UE. En effet, les Etats membres de nationalité, qui n'ont accès qu'aux données d'état civil et d'identification de leurs propres ressortissants, ne peuvent identifier avec certitude que ces derniers.

Les Etats membres, et notamment la France, ont ainsi fait le constat du manque de fiabilité et d'exhaustivité de l'échange d'informations concernant les condamnations des ressortissants des pays-tiers à l'UE.

A la suite des attentats perpétrés sur le sol européen en 2015, la nécessité d'améliorer le système ECRIS s'est révélée avec une acuité renouvelée. La Commission a fait paraître, le 19 janvier 2016, sa proposition de directive prévoyant l'inclusion des empreintes digitales. Cette négociation est toujours en cours.

### **2.3. Le modèle de l'exemplarité : la protection des données**

Pour mémoire, avant d'évoquer la protection des données, s'agissant de l'exemplarité, La charte des droits fondamentaux de l'Union est intégrée au Traité de Lisbonne et est juridiquement contraignante pour l'Union (et ses institutions et organes) et ses États membres lorsqu'ils appliquent le droit européen.

En novembre 2009, le Conseil a adopté une feuille de route visant à renforcer les droits procéduraux des suspects ou des prévenus dans le cadre de procédures pénales et a invité la Commission à présenter des propositions ad hoc. La feuille de route recensait six domaines principaux ; cette feuille de route a été pour l'essentiel remplie, à l'exception de la détention, qui a donné lieu au lancement d'une étude. Le Conseil et le Parlement ont adopté les instruments suivants :

- en octobre 2010, la directive relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales ;
- en mai 2012, la directive relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales (dite «déclaration des droits») ;
- en octobre 2013, la directive relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et au droit de communiquer en cas d'arrestation ;

- en mars 2016, la directive portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales ;
- en mai 2016, la directive relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants qui sont des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales ;
- en octobre 2016, le Parlement et le Conseil sont parvenus à un accord sur une directive relative à l'aide juridictionnelle provisoire pour les suspects et les personnes poursuivies privées de liberté, ainsi que l'aide juridictionnelle dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen.

Le « paquet » composé du règlement applicable à la matière civile et commerciale et de la directive relative à la matière pénale vise à instaurer un droit commun de la protection des données au niveau européen. Ces deux textes ont été adoptés par le Conseil et le Parlement respectivement les 8 et 14 avril 2016.

A la différence du règlement, la directive s'est négociée dans des délais très courts et à un rythme très intense.

La directive relative à la protection des données est un changement majeur dans le domaine de la protection des données puisqu'elle institue des règles minimales harmonisées de protection des données pour les fichiers de souveraineté nationaux qui relèvent actuellement encore du seul droit national des Etats membres. Sa transposition en cours (pour mai 2018), combinée à l'entrée en vigueur du règlement en matière civile, entrainera une refonte complète de la loi informatique et liberté de 1978. Cette matière transversale irrigue désormais toutes les négociations en matière pénale.

La France a joué un rôle très actif tout au long de la négociation de ce texte, pour atteindre l'objectif d'un accord politique en trilogie. Elle a veillé à ce que le contenu de cet instrument soit suffisamment ambitieux et protecteur, tout en prenant en compte la spécificité des besoins opérationnels des autorités compétentes en matière pénale, et les intérêts publics en jeu.

#### **2.4. Le modèle de l'intégration : le parquet européen**

Le parquet européen est un des dossiers les plus passionnants que j'ai eu à connaître durant mon mandat à la tête de la DACG.

Il concentre à lui seul tous les défis de la construction de l'Europe judiciaire : les petits pas, la charrue avant les bœufs, l'hybridation, l'unanimité et le protectionnisme naturel des Etats

membres en matière pénal, le caractère déterminant du couple franco-allemand. Il nous montre le visage de l'Europe pénale de demain : une justice pénale proprement européenne et la coopération renforcée.

L'article 86, qui prévoit l'institution du parquet européen, est un petit miracle dans la mesure où les chefs d'État et les gouvernements ont réussi à s'entendre pour l'intégrer dans le traité, ce qui au départ n'allait absolument pas de soi. Cet article pose d'abord la nécessité de se prononcer à l'unanimité. Ce cadre aurait pu être un obstacle rédhibitoire car il impose à toutes les parties de s'entendre sur le même objet. L'article 86 dit ensuite que le procureur européen enquête et poursuit jusque devant les juridictions de jugement. Cela constitue une deuxième difficulté car tout le monde sait que la création d'une justice pénale européenne absolument intégrée n'est pas encore à portée de main, si tant est qu'elle soit souhaitable. Le jugement interviendra en réalité, à la fin des fins, devant les juridictions nationales.

Ce parquet européen est indépendant. C'est ainsi qu'il a été prévu et c'est comme cela qu'il figure dans le traité. Pleinement indépendant, indépendant des institutions européennes comme des autorités des États membres et il aura un chef à sa tête, conformément au vœu de la Commission, adoubé par le Parlement européen ce qui lui confèrera une légitimité incontestable. Il s'agit en outre d'un parquet collégial : non pas un procureur assisté de quelques adjoints, mais une réelle collégialité, ce parquet étant un organe intégré, doté de pouvoirs propres et possédant une compétence partagée avec les États membres. Certes, pour l'heure, le champ de compétence reste limité à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne. Il faudrait assurément dépasser cette dénomination minimaliste et réaliser que la lutte contre les fraudes, peut-être aurait-il fallu plutôt utiliser cette expression, représente un enjeu majeur.

Le budget de l'Union européenne ce sont des politiques agricoles communes, des fonds structurels et bien d'autres dispositifs relevant de la réalité concrète pour les citoyens européens. Le ministère de la Justice et le ministère des Finances ont réussi à s'entendre, ce qui n'a pas été une mince affaire, pour prôner l'ajout de l'objectif de la lutte contre les fraudes à la TVA, cela grâce à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne avec l'arrêt Taricco, lequel établit que les fraudes à la TVA relèvent du champ des intérêts à protéger. Dans ce cas de figure, un parquet européen pourrait par exemple lutter contre les fraudes aux droits carbone qui, d'après la Cour des comptes, ont coûté à la France 1,6 milliard d'euros et à l'échelle de l'Union européenne plus de 5 milliards d'euros. J'aurais pour ma part souhaité un champ d'application plus large mais il n'est pas très réaliste de penser, dans le contexte actuel d'euroscpticisme, qu'il serait possible de l'étendre à d'autres domaines transfrontaliers.



Après des mois de blocage, l'inclusion des fraudes à la TVA dans le champ de la directive PIF qui définit le champ de compétence du parquet européen a été acceptée par une majorité qualifiée d'Etats membres sous présidence slovaque en novembre 2016.

A l'issue du Conseil JAI de décembre 2016, l'étape suivante de la procédure a été lancée, le projet de règlement a été consolidé.

En l'absence d'unanimité et conformément à l'article 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil européen a été saisi par 17 Etats membres, parmi lesquels la France. Les chefs d'Etat et de gouvernement, concomitamment avec l'anniversaire du Traité de Rome, ont ouvert, le 10 mars 2017, la voie à la coopération renforcée. Celle-ci a été engagée par 13 Etats membres lors du Conseil JAI du 28 mars 2017, rejoints depuis par 4 Etats membres. Une 20aine d'Etats membres devrait finalement participer et la présidence maltaise espère obtenir une approche générale du Conseil lors du Conseil JAI de juin 2017 pour que le Parlement européen puisse ensuite approuver le texte durant l'été. L'adoption du texte pourrait ainsi intervenir à l'automne 2017.

### **3. L'avenir de l'Europe pénale**

J'aimerais clôturer cette intervention en ouvrant quelques pistes pour l'avenir en évoquant les coopérations renforcées, les chantiers de négociation qui s'annoncent et le Brexit.

#### **3.1. Les coopérations renforcées**

La question de l'intégration différenciée se pose avec d'autant plus d'acuité que le nombre d'Etats membres augmente. En effet, il apparaît plus difficile d'avancer ensemble à 28 que dans l'Europe des Six ou des 15. L'objectif essentiel est alors de permettre à ceux qui veulent aller plus loin dans l'intégration de le faire sans être freinés par les plus réticents.

Schengen a déclenché une véritable dynamique qui a, dans le même mouvement, légitimé l'intégration différenciée et l'idée d'une intervention de la Communauté européenne (puis de l'Union européenne) dans le champ extraordinairement sensible de la sécurité intérieure, de l'immigration et de l'entraide répressive. Lancées dans les années 1995-1997, par le « couple franco-allemand », la notion de coopérations renforcées se voulait une réponse à l'impossible conciliation de l'alternative approfondissement/élargissement. Cette conception trouve son prolongement dans les idées de « noyau dur » (Schäuble-Lamers) ou d'avant-garde (Jacques Delors). Elle devait permettre aux Etats les plus avancés ou les plus décidés de poursuivre une intégration communautaire plus étroite. Elle correspond à l'idée d'une Europe à géométrie variable, qui n'est plus taboue.

Le 22 août, le président de la République, avec M. Renzi et Mme Merkel, a appelé l'Europe à trouver un nouveau souffle après le choc du Brexit. Lors du sommet extraordinaire de Bratislava, une feuille de route a été adoptée, qui mentionnait notamment la sécurité et la lutte contre le terrorisme.

La création d'un parquet européen s'intègre dans cette stratégie et la France porte haut les vertus de ce projet.

Sur 4 coopérations renforcées mise en œuvre, 3 concernent la justice, 2 la matière civile et 1 la matière pénale. On peut penser que d'autres devraient voir le jour dans les années à venir et s'en réjouir.

### **3.2. La cybercriminalité**

Les autorités judiciaires sont confrontées à de nouveaux défis en lien avec ce que l'on appelle usuellement les enjeux « cyber », enjeux particulièrement complexes à relever au plan technique et juridique. La « cyber » est partout ! Il s'agit d'une nouvelle matière, particulièrement difficile à appréhender pour nous juristes qui ne maîtrisons a priori pas le vocabulaire et les codes de ce monde nouveau. C'est ainsi que de nouveaux comportements ont dû être incriminés, de nouvelles menaces appréhendées, de nouveaux outils élaborés... et ce n'est qu'un début. Désormais, nous parlons de trouver des solutions innovantes en matière de recueil de la preuve électronique, de contournement du chiffrement de plus en plus fréquent des communications qui nous prive de l'accès au contenu de certaines communications dans le cadre des enquêtes judiciaires et de conservation des données de connexion afin de nous conformer aux exigences posées par la Cour de justice de l'Union européenne.

Les outils numériques constituent une arme pour les délinquants et les criminels et il nous appartient d'y répondre de manière efficace et proportionnée. Seuls nous n'y arriverons pas. Pour peser, notamment face aux opérateurs et aux fournisseurs américains, nous devons nous unir et imposer ensemble au sein de l'UE des règles et pratiques cohérentes et équilibrées, préservant le droit au respect de la vie privée tout en donnant aux autorités judiciaires les moyens de mener des enquêtes rapides et efficaces. **Il s'agit selon moi de l'enjeu fondamental auquel devra faire face l'Europe de la justice dans les années à venir.** Pour y répondre vraiment, il faudra dépasser les cadres de pensée et de travail habituels. Il va falloir travailler avec d'autres secteurs que le traditionnel secteur « JAI », rencontrer à tous les niveaux les acteurs privés concernés et renforcer les partenariats avec nos homologues de l'intérieur. Ainsi, pour permettre un véritable recueil de la preuve électronique, nous devons revoir notre approche souvent trop dépendante du critère de territorialité et favoriser une vision européenne de la notion de souveraineté territoriale. Des travaux sont d'ailleurs en cours, pilotés par la Commission européenne, et devraient aboutir dans les prochains mois à une proposition législative. Je sais que la direction des

affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice participe activement, avec les experts du ministère de l'intérieur, à ces travaux.

### **3.3. Le Brexit**

Le Brexit devrait avoir pour conséquence un retrait global du Royaume-Uni de tous les instruments de coopération en vigueur au sein de l'Union européenne.

Le Royaume-Uni pourrait alors être contraint de négocier de manière *ad hoc* les instruments de coopération qu'il souhaiterait conserver ou reprendre au-delà du champ des instruments liant cet Etat en dehors de ceux de l'Union européenne.

Si les autorités britanniques se sont beaucoup signalées par une certaine défiance vis-à-vis de la construction d'un espace européen de coopération judiciaire simplifié, et par des transpositions tardives ou selon des modalités exorbitantes du droit commun des décisions-cadre, elles en sont pourtant devenues un acteur majeur et il sera préjudiciable de les voir se retirer de nombreux instruments de coopération judiciaire au plan européen.

C'est le cas particulièrement du mandat d'arrêt européen (MAE), dont l'efficacité, malgré les difficultés inhérentes à la transposition par le Royaume Uni de la décision-cadre, est reconnue par rapport à celle de l'extradition. Cet outil de coopération instaure à la fois une relation directe entre les magistrats de l'Etat requis et de l'Etat requérant, impose des délais raccourcis alliés à un formalisme allégé et permet d'extrader ses nationaux, tout en limitant les motifs de refus opposables (en matière de prescription notamment). La procédure d'extradition est beaucoup plus lourde (remise aux autorités étrangères dans un délai de 6 à 18 mois après l'arrestation de la personne réclamée, échanges par la voie diplomatique, phase judiciaire et administrative notamment).

Depuis 2004, 212 mandats d'arrêt européens ont été échangés entre les autorités judiciaires françaises et britanniques (122 à l'initiative de la France et 90 à l'initiative des autorités britanniques). De 2008 à 2014, 50 personnes recherchées ont été remises par le Royaume Uni et 41 par la France.

Dans le domaine de l'entraide aux fins d'enquête, le principe de transmission directe des demandes d'entraide judiciaires en matière pénale d'autorité judiciaire à autorité judiciaire a également été tempéré par une déclaration du Royaume Uni à la Convention du 29 mai 2000. Et la coopération judiciaire avec les autorités britanniques n'est pas simple en raison du système de *common law* dont elles disposent.

Néanmoins, en 2014, 63 demandes passives et 62 demandes actives ont été recensés entre nos deux pays, ce qui témoigne d'un bon niveau de coopération. Et, à ce jour, 16 équipes communes d'enquête ont été signées entre la France et le Royaume Uni, les autorités britanniques étant notre troisième partenaire privilégié pour ce type de technique d'enquête (après la Belgique et l'Espagne).

Le retrait du Royaume-Uni de l'unité de coopération judiciaire Eurojust à la Haye aurait pour effet d'empêcher la coordination mise en œuvre régulièrement au sein de cette unité, en particulier dans les procédures visant des filières d'immigration clandestine ou encore des faits relevant du terrorisme.

Les perspectives envisageables pour maintenir un niveau de coopération efficace pour les juridictions françaises, à droit constant seront de s'appuyer de nouveau sur les instruments conventionnels du Conseil de l'Europe en matière d'extradition et d'entraide aux fins d'enquête et sur ceux adoptés au sein de l'Organisation des Nations Unies.

## Conclusion

Dans cette nouvelle phase, la France aura son rôle à jouer dans les enjeux de différenciation mentionnés ce matin ; le Brexit, les *opt-in* et les *opt-out* que nous connaissons... Il y aura les « en dedans », les « presque en dedans » et les « en dehors ». Nous avons en quelque sorte une Europe pénale à la carte et le parquet européen permettra de faire un pas supplémentaire dans cette direction.

La France devra rester volontariste comme elle l'a toujours été, présente et active dans les différents réseaux. L'espace pénal européen fonctionne pour beaucoup grâce aux réseaux au sein desquels la France s'est révélée particulièrement efficace. Il y a le réseau des magistrats de liaison dont la France a eu l'initiative avant même qu'il ne soit repris officiellement par l'Union européenne. Nous avons aujourd'hui le premier réseau de magistrats de liaison en Europe avec huit magistrats en poste. Le dernier poste a été créé à Bruxelles dans le but de renforcer l'efficacité des équipes communes d'enquête dans la lutte contre le terrorisme. Enfin, un autre enjeu capital dont il faudra se saisir concerne la dimension de coopération extérieure de l'espace pénal, c'est-à-dire l'instauration d'une coopération avec les États non membres de l'Union européenne sur le modèle de ce que la France a fait en constituant des équipes communes d'enquête avec des États comme la Bosnie-Herzégovine, les États-Unis et, tout récemment, avec la Serbie.

J'indiquerai, enfin, que l'évaluation devrait également constituer un enjeu important. Comme le prévoit le Traité de Lisbonne, le Parlement participera à l'évaluation et au contrôle de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, y compris au niveau de la justice pénale. L'article 70 du traité FUE dispose que « [l]e Parlement européen et les parlements

nationaux sont informés de la teneur et des résultats de [l']évaluation» de la «mise en œuvre, par les autorités des États membres, des politiques de l'Union visées au présent titre, en particulier [en matière] de reconnaissance mutuelle». Ces parlements seront associés à «l'évaluation des activités d'Eurojust» (art 85 TFUE).

Voilà brièvement présentée l'Europe pénale telle que je l'ai vécue : l'Europe des petits pas et de l'hybridation, de plus en plus, l'hybridation des systèmes, des grands principes, des valeurs et des pratiques.