

CONV 733/03

CONTRIB 321

NOTE DE TRANSMISSION

du: Secrétariat

à la: Convention

Objet: Contribution présentée par M. Gijs de Vries, membre de la Convention:
- "L'espace pénal européen"

Le Secrétaire général de la Convention a reçu la contribution figurant en annexe de
M. Gijs de Vries, membre de la Convention.

L'ESPACE PENAL EUROPEEN

Les Pays-Bas attachent beaucoup d'importance à une coopération européenne dynamique dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures. D'importantes démarches ont été entreprises, en particulier dans le Traité d'Amsterdam et lors du Conseil européen de Tampere, afin de rendre la coopération plus efficace dans la lutte contre la criminalité organisée. Aussi, les conventions prises à ce sujet doivent-elles se faire rapidement. Mais ceci est loin d'être suffisant. Le citoyen demande de plus en plus que les pouvoirs publics nationaux et européens d'assurent sa sécurité. Au fur et à mesure que les sociétés nationales sont plus ouvertes les unes envers les autres et que la circulations des personnes et des biens s'accroît, les pouvoirs publics nationaux dépendent davantage d'une coopération policière et judiciaire pour proposer à leurs citoyens la sécurité et lutter efficacement contre la criminalité. C'est pourquoi la Convention doit proposer une base solide et durable en vue de cette coopération. La façon dont ceci verra le jour sera décisif pour le développement de notre coopération et de ce fait, pour la capacité de lutter de façon adéquate contre la criminalité et pour assurer la sécurité.

Les propositions qui sont faites dans le cadre de la Convention visant à présenter une base juridique à la coopération policière et judiciaire dans le domaine pénal, vont dans le sens du processus décisionnel. Il ressort des propositions (articles allant de 15 à 22 du Titre X sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice de la deuxième partie de la Constitution) que, dans le domaine pénal, l'on cherche à atteindre une intégration ultérieure et que celle-ci – aux yeux des auteurs – doit se faire dans la même voie, à savoir en modifiant la procédure de processus décisionnel. Par le biais de l'introduction de la procédure de législation, il est proposé d'introduire un processus décisionnel avec une majorité qualifiée et la co-décision. Les amendements ayant trait à ces propositions montrent toutefois que les opinions dans le domaine pénal divergent encore beaucoup. A cet égard, deux lignes se détachent. Une partie des amendements - en acceptant la majorité qualifiée - veut limiter la portée de la marge d'action et une autre partie - en acceptant la portée de la marge d'action - veut limiter le processus décisionnel à majorité qualifiée. De ce fait, la portée et la puissance des opérations se trouvent face à face.

Les Pays-Bas veulent, par le biais de cette notice, contribuer à la discussion au sein de la Convention. Ceci était déjà prévu lors de la déposition des premiers amendements des Pays Bas dans les articles JAI et les idées qui s'y trouvent y correspondent. Le principe de base est qu'une modification de la procédure du processus décisionnel représente une approche trop limitée de la problématique de la coopération policière et judiciaire. On se concentre de façon trop exclusive sur l'harmonisation et l'uniformisation de la réglementation nationale. Il faut cependant douter que ceci soit la méthode la plus efficace pour résoudre la problématique dans ce domaine. La lutte contre la criminalité ne s'effectue pas en premier lieu par le biais de lois; ce qui est déterminant, c'est l'intervention de la police, de la justice et des autres services publics. Ils doivent, à cet égard, disposer d'instruments et de moyens judiciaires adéquats ; le droit national est pour ce faire décisif. C'est pour cette raison que, la coopération dans ce domaine a pour l'instant le caractère de coordination, d'assistance

judiciaire, et de reconnaissance mutuelle entre les systèmes judiciaires séparés et distincts. Ainsi, les instances qui découlent de cette coopération – Europol, Eurojust, Olaf - reposent sur ce principe.

Les articles proposés sur Eurojust et Europol partent également du principe de coordination et de coopération entre différentes juridictions nationales. Cette coopération peut encore, à de nombreux égards, être développée et améliorée. Ce qui importe pour l'efficacité de la coordination, c'est au bout du compte de savoir si elle a un caractère impératif et dans quelle mesure. Les Etats membres seront-ils obligés d'établir des recherches sur les instigations d'Eurojust ou d'Europol ou pourront-ils ne pas tenir compte des demandes? Une obligation pourrait être efficace, mais signifierait qu'il serait défini unilatéralement et à partir d'un champ d'action limité à quels types de criminalité internationale les pouvoirs publics des états membres devraient porter leur attention. Ainsi, on ne pourrait plus, à un niveau national, estimer si ces efforts sont en juste proportion à la nécessité de la lutte contre les autres formes de criminalité (nationales), qui dans tous les cas représentera la plus grande partie de la criminalité.

Le fond de l'objection à une intervention coordinatrice impérative d'Eurojust et d'Europol est que le processus décisionnel sur l'intervention s'effectue à un autre niveau (Union) que l'exécution en elle-même. L'exécution doit se faire au sein des Etats membres par les pouvoirs publics nationaux qui, sont également chargé de combattre tous les autres types de criminalité. Les propositions faites en vue d'un Parquet européen contiennent le même mélange de processus décisionnel sur les priorités etc. à un niveau européen et d'exécution par le biais d'instances des états membres, par conséquent à un niveau national. Ce mélange entraîne une concurrence continuelle entre les intérêts de l'Union et les intérêts des états membres, et conduira à une attention alternante à l'ordre judiciaire national et international. Toutefois, stabilité et continuité du maintien du droit au niveau de l'Union et au niveau national doivent former le fondement de l'espace pénal européen.

La nécessité de prendre des mesures dans le domaine pénal auxquelles les états membres s'engagent est en elle-même claire. En même temps, il est souhaitable que les états membres de l'Union gardent à cet égard leur propre identité. Le système pénal représente un élément central de chaque société et est, en grande partie, défini par l'organisation politique, y compris la relation entre l'appareil policier et judiciaire de cette société. Les citoyens se sentent étroitement liés à son élaboration et à son application. Ceci explique l'existence, au sein de l'Union, de systèmes pénaux divergents. Malgré la diversité existante, il y a aussi des concordances claires permettant actuellement aussi une coopération. Mais ceci signifie qu'il faut éviter lors de la mise en œuvre de moyens limités, que les priorités nationales soient systématiquement reléguées au second plan pour ce qui est de l'attention portée à la criminalité qui, à un niveau collectif, demande de l'attention.

L'harmonisation de la législation n'offre pas d'alternative à cette problématique. Elle a, en outre, comme effet secondaire, qu'il faudrait à très court terme, uniformiser dans une large mesure la plus grande partie du droit pénal national. L'harmonisation de la législation ne peut pas, en règle générale, être limitée exclusivement à la coopération mutuelle lors de la lutte contre la criminalité. Elle a presque toujours comme effet secondaire non désiré que d'autres parties de la législation pénale soient touchées,

entraînant des conséquences pour la procédure pénale nationale. La cause en est que les états membres ne connaissent qu'un seul système de droit pénal. L'harmonisation, en vue de certains délits importants dans le cadre de l'Union, concerne pour cette raison, par définition, aussi tous les délits nationaux similaires. Citons comme exemple la récente discussion dans le cadre JAI sur la durée maximale d'une peine. Il a été établi que celle-ci ne peut pas être définie de la sorte à un niveau européen car elle doit cadrer au système judiciaire correspondant à la peine maximale pour d'autres faits punissables. Il doit aussi être exclu de formuler de façon uniforme, donc par le biais d'une loi européenne, des clauses pénales parce que son résultat ne rejoint pas la terminologie de tous les systèmes judiciaires nationales. La discussion qui vient de commencer sur les garanties procédurales accordées aux suspects mettra aussi à jour dans le domaine de la procédure pénale ces effets secondaires d'harmonisation. L'uniformisation des systèmes de droit pénal national n'est pas le but d'intégration et ce serait même disproportionné. La criminalité contre les intérêts de l'Union et la criminalité transfrontalière constitueront toujours une assez faible partie de la totalité de la criminalité. Probablement qu'en Europe, tout comme aux Etats-Unis d'Amérique, la totalité de la criminalité n'étant pas de nature transfrontalière est estimée à 90%.

La reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires n'offre pas d'alternative. La reconnaissance mutuelle peut être utile pour favoriser la rapidité de la coopération, mais toutes les formes de coopération ne peuvent pas être basées sur la reconnaissance des décisions judiciaires, et la reconnaissance ne représente pas d'alternative pour une harmonisation. Tel que le groupe de travail X de la Convention sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice l'indique dans son rapport final, une reconnaissance mutuelle demandera justement un certain degré d'harmonisation de la législation.

Les Pays-Bas sont disposés à une adaptation mutuelle de la législation pénale à moins que ceci favorise la coopération pénale mutuelle. Mais les Pays-Bas veulent à chaque instant envisager si une proposition conduit réellement à l'amélioration de la coopération ou si elle ne rate pas son but en raison des effets secondaires non désirés, visés. De plus, toutes les méthodes envisagées jusqu'à présent – coopération et coordination, harmonisation et reconnaissance mutuelle - ne remédient-elles pas à la longue aux problèmes qui découlent de l'existence de juridictions nationales séparées ? Justement parce que la criminalité doit être combattue non pas par les lois, mais par l'intervention de fait de la police et autres services de recherches, son efficacité doit être limitée si ces services, lors de la prévention et de la détection de délits transfrontaliers, sont entravés par les limites territoriales de leurs compétences et instruments de droit.

Une lutte efficace contre la criminalité à l'encontre des intérêts de l'Union (falsification de l'Euro et fraude visant les intérêts financiers de la Communauté) et contre une criminalité transfrontalière grave, qui devra être définie ultérieurement, demandera, à la longue, une propre juridiction homogène qui ne sera pas limitée par des frontières nationales. Ceci implique l'aménagement d'une juridiction propre comprenant ses propres normes et procédures, à l'intérieur desquelles la lutte contre les faits punissables qui tombent sous l'application de la-dite juridiction, verrait le jour par des autorités engagées mutuellement. Non seulement les recherches et la poursuite pénale devraient se faire dans le cadre de la juridiction, mais aussi le jugement et la mise en application des peines infligées. Au lieu d'un Parquet européen isolé

travaillant par le biais des instances nationales, il faudrait donc toute une système pénale. En son sein pourraient fonctionner un Europol et un Eurojust plus évolués. Cette juridiction devrait pouvoir fonctionner de façon autonome dans son propre domaine et être séparée des systèmes judiciaires nationaux. Toutefois, ceci ne veut pas dire qu'aucun lien ne serait possible avec des instances nationales. Ainsi, l'on pourrait assurer que là où cela serait nécessaire, le combat de la criminalité pourrait avoir lieu de façon uniforme et intégrée, sans pour autant négliger la tension nationale indispensable et aboutir à une uniformisation progressive des systèmes du droit pénal national.

Les Pays-Bas sont conscients du fait que l'introduction de cette juridiction séparée dans l'état actuel du développement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice est prématurée. Etant entendu que le droit pénal est étroitement lié à l'identité nationale et à la diversité au sein de l'Union, il n'est pas souhaitable [pour une grande partie du droit pénal] d'en arriver à une uniformité du droit pénal et de la procédure pénale. Les articles JAI proposés renferment toutefois ce risque par l'accent mis sur l'harmonisation de la législation nationale, comme l'approche à la lutte commune contre la criminalité transfrontalière et la poursuite de délits contre l'Union. Les Pays-Bas sont d'avis que, pour cette raison, il faudrait enregistrer dès maintenant dans le traité un dispositif qui ouvrirait une deuxième voie: la possibilité d'aménager une propre sphère juridique tel entendu ici même. En d'autres termes, un article qui proposerait la base juridique afin que, quand cela s'avérerait nécessaire, l'on pourrait décider de l'établissement d'une juridiction propre et séparée pour certains délits. Le Conseil devrait, concernant son établissement, en décider à l'unanimité, mais concernant l'exécution ultérieure, avec une majorité qualifiée.

Une évolution dynamique de la coopération policière et judiciaire européenne est urgente. La méthodique choisie jusqu'ici, mais aussi les alternatives proposées jusqu'à présent, connaissent toutefois des limites et des inconvénients fondamentaux. Avec les pensées développées ici même, les Pays-Bas veulent proposer une forme pour l'espace pénal européen ne connaissant ni limites ni inconvénients. L'option proposée permet d'élargir les possibilités de développer sur base des résultats de la Convention, une vision à long terme. C'est pourquoi les Pays-Bas soumettent à la Convention et à son Présidium d'enregistrer dans le nouveau traité une base juridique afin d'aménager – à terme – une juridiction pénale européenne autonome.