



HAL
open science

De l'émergence à l'avènement d'une politique pénale de l'Union européenne

Hélène Christodoulou

► **To cite this version:**

Hélène Christodoulou. De l'émergence à l'avènement d'une politique pénale de l'Union européenne. De l'émergence à l'avènement d'une politique pénale de l'Union européenne, Jul 2021, Université Toulouse 1 Capitole, France. hal-03580599

HAL Id: hal-03580599

<https://hal.science/hal-03580599v1>

Submitted on 8 Mar 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**TOULOUSE
CAPITOLE**
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de
l'Université Toulouse 1 Capitole.

De l'émergence à l'avènement d'une politique pénale de l'Union européenne

Mme Hélène Christodoulou

Maître de conférence en droit

Université Toulouse 1 Capitole

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,
contacter portail-publi@ut-capitole.fr

De l'émergence à une véritable politique pénale de l'Union européenne

Hélène Christodoulou
Maître de conférences
UT1

La cinquième priorité envisagée par la Commission européenne dans son programme 2019-2024 retient l'attention. Il s'agit de « la promotion de notre mode de vie européen – protéger nos citoyens et nos valeurs », mais comment l'UE assure-t-elle cette protection ? La raison d'être du droit pénal ne réside-t-elle pas dans la sanction de l'atteinte portée à la vie, la dignité, la santé ou encore la propriété, constituant autant de valeurs sociales protégées¹ ? En d'autres termes, si on limite notre étude à la protection des citoyens face à ces intérêts jugés prédominants, la question de l'existence d'une politique pénale de l'UE se pose.

La politique criminelle est une notion variable, « tant sont multiples les définitions qui en sont données ou les parties du droit et de la procédure pénale auxquelles on la fait correspondre »². Partant, dans son sens le plus large, elle « peut être entendue comme l'ensemble des stratégies propres à apporter des solutions aux problèmes posés par la criminalité »³. Outre l'aspect répressif du droit pénal, constituant *l'ultima ratio* en vertu du principe de nécessité, elle comprend également toutes les actions préventives. Néanmoins, d'un point terminologique, l'expression de « politique pénale »⁴ sera favorisée, en ce que l'étude se concentrera exclusivement sur l'aspect répressif, sans pour autant la réduire, comme certains auteurs, à la détermination des priorités dans la mise en œuvre de l'action publique⁵. Dès lors, il sera question de l'examen du cadre légal de l'Union quant à la définition de l'ensemble des infractions et des peines encourues, mais aussi au sujet des principes directeurs régissant leurs applications, les règles procédurales délimitant les prérogatives des autorités d'enquête et de poursuite ainsi que les garanties octroyées aux personnes suspectées ou poursuivies⁶.

¹ C. KUREK, S. PAPILLON et P. MISTRETTA, *L'empreinte des valeurs sociales protégées en droit pénal*, D., 2020.

² C. BRUSCHI (dir.), *Parquet et politique pénale depuis le XIX^e siècle*, PUF, 2002, 11.

³ A. VARINARD, « Politique criminelle et tendances de la législation pénale française contemporaine », *Déviante et Société*, 1983, vol. 7, n° 2, p. 155.

⁴ Sur l'emploi de cette terminologie : M. DELMAS-MARTY (dir.), *Quelle politique pénale pour l'Europe ?*, Economica, 1993.

⁵ L. LEMESLE et F.-J. PANSIER, *Le procureur de la République*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1998, p. 146.

⁶ J.-P. JEAN, *Le système pénal*, La découverte, 2008, p. 31

Si chaque État membre dispose d'une politique pénale, qu'en est-il de l'UE ? Dès 1993, le Professeur Mirelle Delmas-Marty s'intéressait déjà à une « politique pénale pour l'Europe », mais trente ans plus tard la question se pose à l'égard de la seule Union⁷. Avec la suppression des piliers par le traité de Lisbonne, le droit pénal et la procédure pénale constituent ses préoccupations centrales. En réalité, si aucune base juridique fonde la politique pénale de l'Union c'est à travers le « concept d'« espace de liberté, de sécurité et de justice » que le domaine pénal va retenir l'attention du législateur européen »⁸ et particulièrement à travers le prisme de la sécurité.

L'intérêt pour ce sujet a fait l'objet de travaux doctrinaux à l'image du « Manifeste pour une politique criminelle européenne »⁹, avant d'inspirer le triangle institutionnel de l'UE¹⁰. Ainsi, dès 2009, trois instruments de *soft law*, qualifiés de « documents de politique pénale européenne », ont été publiés. Au-delà de ces documents de travail, comment la politique pénale de l'Union européenne se dessine-t-elle concrètement ? Est-elle véritablement autonome en ce qu'elle transcenderait celle des États membres ou au contraire dépend-elle d'eux ?

Si l'émergence d'une politique pénale apparaît à ce jour dépendante des États membres et des domaines de compétence (I), elle devrait laisser progressivement place à l'avènement d'une politique pénale de l'UE véritablement autonome (II).

I : L'émergence d'une politique pénale de l'Union européenne dépendante et circonscrite

Une politique pénale de l'UE semble se dessiner, même si elle apparaît à la fois dépendante des États membres (A) et circonscrite à certains domaines (B).

A : La dépendance de la politique pénale de l'Union aux États membres

⁷ M. DELMAS-MARTY (dir.), *Quelle politique pénale pour l'Europe, op. cit.*,

⁸ D. FLORE, « Existe-t-il une politique pénale européenne ? », *Arch. pol. crim.*, 2019/1, n° 41, p. 10

⁹ J. LEBLOIS-HAPPE, « Le groupe *european criminal policy initiative* et le « manifeste pour une politique criminelle européenne », *RIDP*, Vol. 82, p. 131 et s.

¹⁰ Conclusions du Conseil relatives à des dispositions types permettant d'orienter les travaux menés par le Conseil dans le domaine du droit pénal, 30 nov. 2009 ; Communication, COM (2011) 573, Vers une politique de l'UE en matière pénale : assurer une mise en œuvre efficace des politiques de l'UE au moyen du droit pénal, 20 sept. 2011 ; Résolution du Parlement européen, « Une approche européenne en matière de droit pénal, », 22 mai 2012.

Deux éléments permettent d'affirmer que la politique pénale de l'UE dépend en réalité des États membres : tant face aux considérations souverainistes (1) qu'à sa finalité (2).

1) Les considérations souverainistes

Concernant spécifiquement la création de normes pénales par le législateur européen, le traité offre un certain pouvoir aux États membres à trois égards.

D'abord, le droit pénal en s'insérant au sein de l'ELSJ, suppose le partage des compétences entre les États et l'Union¹¹. Cette dernière demeure donc soumise aux principes d'attribution, de proportionnalité et de subsidiarité. Le premier limite son rôle aux domaines visés par le droit primaire¹² ; le deuxième restreint sa compétence à « ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités »¹³ ; le troisième lui permet d'intervenir seulement lorsque l'action menée au niveau national paraît insuffisante¹⁴. Afin d'assurer l'effectivité des principes de subsidiarité et de proportionnalité, les parlements nationaux se sont mués en gardiens de leur respect¹⁵, à la lumière de la procédure originale dite du « carton jaune ». Elle leur permet de mettre en garde les institutions de l'Union sur ce qu'ils considèrent être une ingérence excessive, comme ils l'ont fait avec la proposition de règlement portant création du parquet européen en 2013.

Ensuite, en leur offrant, pour un quart d'entre-deux, la possibilité d'initier la procédure législative¹⁶, appartenant normalement à la Commission.

Enfin, en leur octroyant un « frein d'urgence »¹⁷ afin qu'un membre du conseil puisse bloquer la procédure s'il estime que le projet de directive porte « *atteinte aux aspects fondamentaux de son système de justice pénale* ».

En somme, la construction d'une politique pénale se retrouve particulièrement encadrée par le droit de l'Union lui-même, le pénal étant historiquement et étroitement lié aux principes de territorialité et de souveraineté.

2) La coopération pénale comme seule finalité

¹¹ Art. 2 § 2 TFUE et art. 4 TFUE

¹² Art. 5 § 2 TUE.

¹³ Art. 5 § 4 TUE

¹⁴ Art. 5 § 3 TUE

¹⁵ Art. 69 TFUE.

¹⁶ Art. 76 b) TFUE.

¹⁷ Art. 83 § 3 TFUE ; art. 82 § 3 TFUE.

En réalité, l'émergence d'une politique pénale de l'UE a pour seule finalité de faciliter la coopération policière et judiciaire entre les États membres¹⁸. À cette fin, deux méthodes ont été développées par l'UE, au travers de l'adoption de directives depuis le traité de Lisbonne. D'une part, la méthode dite de la reconnaissance mutuelle en matière exclusivement procédurale¹⁹ visant « à ce que les autorités compétentes d'un État membre reconnaissent et exécutent les décisions judiciaires de l'autorité compétente d'un autre État membre »²⁰, sans modifier les droits nationaux ; d'autre part, la méthode dite du rapprochement tant des normes substantielles et procédurales que des pratiques nationales²¹, autour de définitions et de principes directeurs communs, impliquant, quant à elle, une transformation des droits internes tout en préservant une marge de manœuvre étatique, pouvant s'analyser comme « une sorte de droit à la différence reconnu à chaque État »²². En réalité, il s'agit d'une convergence des politiques nationales autour de règles minimales²³.

En somme, si ces deux méthodes, favorisant la coopération, n'apparaissent pas, de manière satisfaisante, à l'origine d'une politique pénale commune, en raison de la forte dépendance aux considérations nationales, une seconde limite se dessine au regard de sa circonscription.

B : La circonscription de la politique pénale de l'Union à certains domaines

La politique pénale de l'UE demeure encadrée tant s'agissant du droit pénal substantiel (1) que procédural (2).

1) La circonscription du droit pénal substantiel

Le traité de Lisbonne offre à l'Union une double compétence substantielle²⁴ : à la fois de principe et accessoire. La première lui permet de légiférer en matière de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière. Cette catégorie d'infractions fait l'objet d'une liste exhaustive prévue à l'article 83 du TFUE. Elle vise le terrorisme, la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, le trafic illicite de drogues,

¹⁸ D. FLORE, « Existe-t-il une politique pénale européenne ? », *op. cit.*, p. 16

¹⁹ Art. 82 TFUE

²⁰ D. FLORE, « Existe-t-il une politique pénale européenne ? », *op. cit.*, p. 16.

²¹ Art. 82 et 83 TFUE

²² M. DELMAS-MARTY, « À la recherche d'un langage commun », in M. DELMAS-MARTY, G. GIUDICELLI-DELAGE, E LAMBERT-ABDELGAWAD (dir.) *L'harmonisation des sanctions pénales en Europe*, Société de législation comparée, 2003, p. 375.

²³ P. SIMON, « Quelle politique d'incrimination pour l'UE », *Arch. pol crim.*, 2019/1, n° 41, p. 25.

²⁴ Art. 83 TFUE.

le trafic illicite d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon de moyens de paiement, la cybercriminalité et la criminalité organisée. Cette liste peut, néanmoins, être étendue à l'unanimité par le Conseil, après approbation du Parlement européen. La seconde²⁵, quant à elle, lui permet d'adopter des mesures de rapprochement dès lors qu'elles sont indispensables « pour assurer la mise en œuvre efficace d'une politique de l'Union dans un domaine ayant fait l'objet de mesures d'harmonisation »²⁶. Cette compétence en apparence limitée, semble en réalité extensive « dans des domaines aussi divers que le permettent les politiques internes de l'Union »²⁷ comme le marché intérieur, l'environnement ou encore la protection des consommateurs.

Concrètement, l'Union peut donc ériger des comportements en infraction, autrement dit incriminer, et prévoir des sanctions afin de rapprocher les droits nationaux tout en respectant les principes issus des Lumières²⁸. Or par l'édiction de règles minimales, les États demeurent donc libres d'aller au-delà, cette situation étant à l'origine d'une politique pénale de l'UE à géométrie variable avec comme risque « la tendance à la « surtransposition » pénale »²⁹.

2) La circonscription du droit pénal procédural

Le droit pénal sans une procédure pénale adéquate ne peut être correctement mis en œuvre. Ainsi, l'UE dispose d'une compétence pour rapprocher les procédures pénales nationales à la fois par des instruments sectoriels, ayant pour objectif la convergence du droit pénal substantiel tout en comprenant quelques dispositions de procédure en lien avec le domaine de criminalité concerné, et par des instruments transversaux, ayant pour finalité de rapprocher certains aspects des procédures pénales nationales³⁰. À ce titre, le traité de Lisbonne les vise expressément³¹ : l'admissibilité mutuelle des preuves, les droits des personnes dans la procédure pénale ou encore les droits des victimes de la criminalité. Une nouvelle fois, cette liste peut être étendue par le Conseil à l'unanimité, après l'approbation du parlement européen³². Se dessine alors une

²⁵ D'origine jurisprudentielle, CJCE, 13 sept. 2005, aff. C-176/03 ; CJCE, 23 oct. 2007, aff. C-440/05.

²⁶ Art. 83 § 2 TFUE.

²⁷ D. FLORE, « Existe-t-il une politique pénale européenne ? », *op. cit.*, p. 11.

²⁸ R. PARIZOT, « Pour un véritable principe de nécessité des incriminations », *in* mélanges en l'honneur de Christine Lazerges, Politique(s) criminelle(s), Dalloz, 2014, p. 248.

²⁹ P. SIMON, « Quelle politique d'incrimination pour l'UE », *op. cit.*, p. 25.

³⁰ E. RUBI-CAVAGNA, « La politique législative de rapprochement des procédures pénales au sein de l'UE », *in* mélanges en l'honneur de Christine Lazerges, *op. cit.*, p. 284.

³¹ Art. 82 § 2 a), b) et c).

³² Art. 82 § 2 d).

procédure pénale se voulant à la fois efficace, pour permettre à la coopération pénale de fonctionner, mais aussi protectrice des droits fondamentaux.

Si un droit pénal, substantiel et procédural, témoigne de l'émergence d'une politique pénale de l'Union européenne, elle apparaît « au service des politiques criminelles des États membres »³³. Néanmoins, son autonomie n'est pas à exclure au regard de la mise en œuvre du droit pénal par des organes de l'Union.

II : L'avènement d'une politique pénale de l'Union européenne autonome

La création d'acteurs pénaux européens semble avoir une influence sur la politique des enquêtes et des poursuites des États membres (A), mais avec le parquet européen, c'est une véritable politique pénale de l'UE qui devrait apparaître (B).

A : La création d'organes influant sur les politiques pénales nationales

Les organes de première génération de l'UE (1) semblent avoir une certaine influence sur la politique pénale des États membres (2).

1) Les organes de première génération

À la fin des années quatre-vingt-dix, la lutte contre les infractions transnationales apparaissait à la genèse de l'avènement d'acteurs pénaux de l'Union. Ainsi ont été créés : Europol³⁴, un Office européen de police facilitant l'échange d'informations dans la prévention de la criminalité organisée, du terrorisme et d'autres formes graves de criminalité affectant au moins deux États ou encore Eurojust³⁵, une agence dont le rôle est de renforcer la coordination et la coopération des autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites pour combattre ce même domaine de criminalité. En outre, concernant spécifiquement la lutte contre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers, l'Office de Lutte Anti-Fraude³⁶ a également été créé afin de mener des enquêtes administratives. Au-delà d'un domaine de compétence

³³ D. FLORE, « Existe-t-il une politique pénale européenne ? », *op. cit.*, p. 16.

³⁴ Art. 88 TFUE.

³⁵ Art. 85 TFUE.

³⁶ Décision 2013/478/UE de la Commission du 27 sept. 2013 modifiant la décision 1999/352/CE, CECA, Euratom de la Commission du 28 avr. 1999 instituant l'Office européen de lutte antifraude.

réduit, le point commun de ces différentes structures demeure l'absence de pouvoir de contrainte. Une nouvelle fois, une véritable dépendance aux autorités nationales apparaît : la décision de poursuivre restant entre leurs mains.

2) Les influences sur la politique des enquêtes et des poursuites des États

Cette absence de contrainte ne signifie pas pour autant que les actions menées par ces organes n'ont aucune incidence « sur la politique des enquêtes et des poursuites menées par les États membres dans des affaires particulières »³⁷, en y imprimant une approche plus européenne. Néanmoins, avec la création du parquet européen, un changement de paradigme pourrait s'opérer.

B : La création du parquet européen à l'origine de la politique pénale de l'Union européenne

Tant le législateur européen (1) que le parquet européen (2), à travers son niveau central, dessinent le socle de la politique pénale autonome de l'Union.

1) La politique pénale définie par le législateur

Dès 1997, l'idée d'instaurer une autorité de poursuite européenne, dotée de pouvoirs coercitifs, a été matérialisée au sein du *Corpus juris*³⁸. Vingt ans plus tard, les considérations souverainistes dépassées, le règlement portant création du parquet européen a été adopté par vingt-deux États membres³⁹. En amont, le droit primaire avait circonscrit la compétence initiale de l'organe à la lutte contre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE⁴⁰. Le droit dérivé, à l'aune du principe de la légalité pénale, devait préciser les contours de cette catégorie d'infractions. À cette fin, une directive de rapprochement a pris le soin de définir tant les infractions que les peines relevant de la compétence matérielle du parquet européen comme la fraude aux intérêts financiers de l'Union, la corruption de ses agents ou encore le blanchiment de ces infractions⁴¹. En réalité, il est toujours question de règles minimales, permettant aux

³⁷ D. FLORE, « Existe-t-il une politique pénale européenne ? », *op. cit.*, p. 14.

³⁸ M. Delmas-Marty (dir.), *Corpus Juris portant des dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Paris, Economica, 1997

³⁹ Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 oct. 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, JOUE, L 283/1, 31 oct. 2017 (ci-après règlement).

⁴⁰ Art. 86 § 1 TFUE

⁴¹ H. CHRISTODOULOU, « La protection extensible des intérêts financiers de l'Union européenne par le parquet européen », *Revue Lexbase pénal*, n° 27, 28 mai 2020 ; l'art. 86 § 4 TFUE prévoit une extension à l'unanimité.

États de se montrer plus sévère en élargissant tant le champ de l'incrimination que le *quantum* de la peine. Cette dépendance aux droits nationaux apparaît, également, en matière procédurale en ce que le règlement instaurant le parquet européen opère d'importants renvois aux droits nationaux, au-delà du maintien de la compétence des juridictions nationales par le droit primaire⁴². À terme, un système pénal totalement européanisé par la création d'une procédure pénale propre au parquet européen voire d'une cour pénale de l'UE, passant par la rédaction d'un code pénal européen permettrait l'avènement d'une véritable politique pénale de l'UE⁴³.

2) La politique pénale définie par le niveau central du parquet européen

En attendant, ces nouveaux petits pas, il faut se tourner vers la structure du parquet européen. Il est composé d'un chef et d'un collège de vingt-deux procureurs européens siégeant à Luxembourg dont le but sera de superviser les enquêtes et les poursuites menées par les cent quarante procureurs européens délégués répartis dans chaque pays. Concrètement, le collège⁴⁴, composé des vingt-deux procureurs européens, devrait prendre des décisions sur des questions stratégiques comme « la définition des priorités et de la politique du parquet européen en matière d'enquête et de poursuite ainsi que sur des questions générales soulevées par des dossiers particuliers »⁴⁵. Parallèlement, les chambres permanentes⁴⁶, composées de deux membres et présidées par le Chef du parquet européen ou l'un de ses adjoints, sont compétentes quant à elles dans la direction des affaires individuelles. Ces dernières devraient donc « exercer leur pouvoir de décision à certaines étapes précises de la procédure du Parquet européen, afin de garantir une politique commune en matière d'enquêtes et de poursuites »⁴⁷, notamment dans le choix de la réponse pénale : classer sans suite, mettre en œuvre une alternative aux poursuites ou renvoyer le suspect devant la juridiction de jugement⁴⁸. Par analogie à la formulation de l'article 30 du code de procédure pénale français, le niveau central du parquet européen « conduit la politique pénale » qu'il détermine en veillant « à la cohérence de son application » au sein de l'UE. Les soubassements de la politique pénale de l'Union sont donc posés, l'édifice est attendu.

⁴² Art. 86 § 2 TFUE.

⁴³ H. CHRISTODOULOU, *Le parquet européen : prémices d'une autorité judiciaire de l'Union européenne*, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Dalloz, 2021.

⁴⁴ Art. 9 du règlement.

⁴⁵ § 24 du règlement.

⁴⁶ Art. 10 du règlement.

⁴⁷ § 36 du règlement.

⁴⁸ Art. 10 § 3 du règlement.

