

Lire Mireille Delmas-Marty - *L'émergence d'un droit pénal commun*

Quelle politique pénale pour l'Europe ? Les forces imaginantes d'un ouvrage précurseur

Stefano Manacorda

Professeur à l'Université della Campania (Naples)

Propos introductifs : 1992, l'année charnière de l'Europe pénale

L'ouvrage dirigé par Mireille Delmas-Marty et paru sous le titre *Quelle politique pénale pour l'Europe ?*⁽¹⁾ est issu d'un célèbre colloque qui s'était tenu à l'abbaye de Royaumont au mois d'octobre 1992 et qui avait réuni les meilleurs spécialistes de l'époque autour d'un thème souvent négligé par la plupart des pénalistes, parce que considéré comme n'étant pas digne d'intérêt ou parfois menaçant. Alors que ce tome ne fait pas partie des œuvres les plus connues de l'immense production scientifique que l'on doit à cette « randonneuse » du droit, il est pourtant une pierre d'achoppement sur le

chemin qu'elle a tracé, se situant à un âge charnière de son parcours et, plus largement, de l'histoire de l'intégration pénale européenne.

À l'époque, Mireille Delmas-Marty venait d'être sollicitée par la Commission et le Parlement européen afin de reprendre l'avant-projet portant sur la protection des intérêts financiers de l'Union qui s'était arrêté de longue date⁽²⁾. C'est désormais vers elle sous l'impulsion d'une nouvelle génération de juristes – parlementaires et fonctionnaires des institutions communautaires qui parcourent les couloirs du Berlaymont – que l'attention se tournait. Le choix de lui confier l'analyse et la conception du projet se révélera particulièrement fécond : l'imagination et la persévérance

(1) M. Delmas-Marty (dir.), *Quelle politique pénale pour l'Europe ?*, Economica, 1992.

(2) Commission européenne, *Étude sur les systèmes de sanctions administratives et pénales dans les États membres des Communautés européennes, Volume I - Rapports nationaux et Volume II - Rapports de synthèse*, Publications Officielles des Communautés Européennes, 1994.

de cette juriste d'avant-garde permettront de dessiner d'abord, de réaliser ensuite, certaines des mutations les plus significatives du droit pénal au cours des dernières décennies à l'échelle du continent et peut-être, plus globalement, au plan international.

Pourtant Mireille Delmas-Marty n'était pas seule dans cette aventure : elle était déjà entourée d'un noyau de juristes venant de différentes expériences professionnelles et branches du droit, ainsi que d'un tout premier groupuscule d'étudiants qui voyaient les énergies se libérer dans ce projet collectif. Sa consécration européenne était déjà acquise mais à Royaumont n'étaient pas présents les grands représentants de la doctrine pénale issus des différents États membres qui avaient participé aux toutes premières publications en la matière et qui ne se joindront à nouveau à cette aventure que quelques années plus tard. *Quelle politique pénale pour l'Europe ?* fait partie, à bien y regarder, du dialogue que Mireille a noué avec les juristes francophones, pas forcément des spécialistes du droit pénal mais plutôt une communauté de chercheurs et professionnels passionnés et curieux, hautement qualifiés sur le plan scientifique, qui représentaient les interlocuteurs idéaux pour discuter de ce projet interdisciplinaire et pour lui conférer une plus grande légitimation.

L'ouvrage n'intervient pas seulement à un moment clé du chemin personnel de Mireille Delmas-Marty et de sa dimension scientifique. Il correspond également à un âge charnière pour la « politique pénale » européenne, expression utilisée pour l'ouvrage et qui est volontairement caractérisée par un certain degré de souplesse et d'ou-

verture. La politique pénale était restée à un stade relativement embryonnaire pendant les toutes premières décennies de la construction européenne, en raison notamment de la résistance de certains États, dont la plus célèbre est sans doute représentée par le vote négatif exprimé en 1954 par le Parlement français sur le Traité instituant la Communauté européenne de défense qui comportait également une dimension punitive. Par la suite, une telle dimension a vécu sous l'empire de coups d'accélérateur et de coups de frein, tout en connaissant un certain développement et un intérêt accru de la part de la doctrine. Si l'on regarde les années soixante-dix et quatre-vingt du siècle dernier, ce sont les noms de Cesare Pedrazzi³, Hans-Heinrich Jescheck⁴ et Franco Bricola⁵ qui reviennent à l'esprit comme étant les pionniers d'une discipline qui commençait à faire ses premiers pas. Mais jusqu'en 1992 les attentes semblaient dépasser la réalité, quelques projets plus ambitieux visant à faire avancer le cadre juridique étant restés lettre morte : plus particulièrement l'avant-projet de modification des traités de 1978, ayant pour objectif de renforcer la protection des intérêts financiers et la punition des faits de corruption commis par les fonctionnaires européens, s'était enlisé en raison de l'opposition apparue au sein du Conseil⁶.

C'est donc avec l'ouverture des frontières et la pleine affirmation des libertés de circulation que le souhait pour certains, la crainte pour d'autres, de voir se réaliser une Europe pénale va acquérir une forme plus concrète. Les accords de Schengen, datant de 1985 et de 1990, venaient d'instituer des mesures de compensation par rapport aux nouvelles libertés, notamment la

(3) C. Pedrazzi, Il ravvicinamento delle legislazioni penali nell'ambito della Comunità economica europea, in *L'indice penale*, 1967, p. 393 s.

(4) G.-H. Jescheck, *Das Strafrecht der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft*, ZStW, 1953, p. 113 s.

(5) F. Bricola, Alcune osservazioni in materia di tutela penale degli interessi delle Comunità europee, in *L'indice penale*, 1968, p. 5 s.

(6) V. G. Grasso, *Comunità europee e diritto penale. I rapporti tra l'ordinamento comunitario e i sistemi penali degli Stati membri*, Giuffrè, 1991, p. 209 s.

liberté de circulation des personnes, désormais consacrée par la possibilité de tout citoyen de traverser les frontières internes à la Communauté sans aucun contrôle, qui est accompagnée par le renforcement des frontières extérieures. Schengen, dans la même logique, donnait un nouvel élan aux mécanismes de coopération policière et judiciaire, tout en reconnaissant quelques nouvelles garanties, telles *non bis in idem*. Mais 1992, c'est surtout l'année de l'approbation du Traité de Maastricht : ce dernier contenait des nouveautés significatives dans le domaine du droit pénal, sur lesquelles on reviendra.

En relisant les pages de cet ouvrage, dont le titre est, de manière significative, une question plutôt qu'une réponse, l'on parvient à retrouver les traits essentiels du cadre juridique qui surgissait il y a trente ans. Pour résoudre le dilemme qui se posait, l'ouvrage fait état tout d'abord d'un certain nombre de questions clés qui caractérisaient déjà le paysage en 1992 et qui se présentent, encore aujourd'hui, comme des traits qualifiants⁷ : elles tiennent à la multitude des sources (I), au rapprochement pénal (II) et à l'évolution de la coopération (III). C'est en effet autour de ces trois noyaux thématiques que nous retrouvons les forces imaginantes d'un ouvrage précurseur⁸.

I - Sources et logiques de l'Europe pénale : le renforcement des droits fondamentaux

Un des premiers constats de Mireille Delmas-Marty s'impose à la lecture du texte : l'Europe pénale n'est pas une mais elle se décompose au moins en deux grands axes – il y a l'Europe des droits de l'homme et celle communautaire – qui donnent lieu à une « géographie variable ». Dans ce cadre, « la vieille conception pyramidale de l'ordre juridique, unitaire et hiérarchisé, paraît dépassée. Aucune unité dans cette mosaïque de textes et d'institutions autonomes [...]. Aucune hiérarchie entre l'Europe communautaire et celle des droits de l'homme. [...] Le pari étant que, par-delà les bilans des politiques pénales actuelles, pourrait se dessiner – au singulier et non plus au pluriel – une politique pénale pour l'Europe de demain »⁹.

La dichotomie est, en effet, bien connue : le Conseil de l'Europe (réunissant à l'époque vingt-sept États, ce qui correspond au nombre actuel des États membres de l'Union) et l'Union européenne (qui venait juste de surgir et qui voyait douze États membres la composer), se différencient en termes de sources mais également de logiques sous-jacentes.

Ce thème faisait l'objet d'un premier regard à Royaumont, donnant ainsi une suite aux recherches déjà entamées par Mireille Delmas-Marty : alors que la « grande Europe » s'appuyait sur la reconnaissance des droits fondamentaux et une panoplie de textes régissant les relations entre États dans l'espace pénal à fin d'harmonisation des législa-

(7) Sur certains développements ultérieurs, v. S. Manacorda, Reconnaissance mutuelle et droits fondamentaux dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne : un développement inégal, RSC 2006. 881 ; La mutation « à droit constant » du Troisième pilier : renforcement et élargissement de la coopération, RSC 2008. 995 ; Un bilan des dynamiques d'intégration pénale à l'aube du Traité de Lisbonne, RSC 2009. 927 ; « L'âge de la maturité » ? Vers une stabilisation de la politique criminelle de l'Union européenne, RSC 2012. 931.

(8) M. Delmas-Marty, *Les forces imaginantes du droit*, Seuil, 2004.

(9) M. Delmas-Marty, Le meilleur ou le pire, in *Quelle politique pénale pour l'Europe ?*, op. cit., p. xx-xxii.

tions internes et de coopération, notamment policière et judiciaire, la « petite Europe » privilégiait une approche essentiellement économique et bien plus intégrée, grâce à la primauté et à l'effet direct¹⁰. Dédoublement et non pas remplacement, c'était le mot d'ordre, ce qui laissait augurer, déjà en 1992, le maintien de la coexistence des deux ensembles normatifs, dont d'ailleurs les champs d'application territoriale ne coïncidaient que partiellement, constat, celui de la double Europe, qui s'impose encore de nos jours.

Ces différences, dans la double Europe, connaîtront, au cours du temps, des évolutions qui étaient à peine perceptibles en 1992. De manière indirecte, le préambule et l'article F du Traité de Maastricht venaient renforcer la protection des droits de l'homme¹¹, mais nous étions encore loin des développements à venir : la question d'une plus grande intégration européenne concernant les droits fondamentaux fera l'objet d'une parabole ascendante au cours des années suivantes et finira par imprégner l'« Europe des marchés », montrant ainsi la profondeur des réflexions qui ont été menées à Royaumont.

En l'occurrence, ces réflexions étaient doubles. D'une part, il était mis en exergue que le renforcement des instruments de lutte contre le crime posait le problème du respect des garanties de l'inculpé¹². Les règles du procès équitable (impartialité du juge, présomption d'innocence et respect des droits de la défense au cours de l'audience), reconnues par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits

de l'homme, s'imposent, en effet, aux autorités des pays membres, même si certaines différences sont admissibles en raison de l'hétérogénéité des ordres juridiques et de la marge nationale d'appréciation. D'autre part, il était préconisé le respect des mêmes garanties pour les sanctions administratives, un thème de très grande envergure dans les années quatre-vingt qui restera longtemps inscrit dans la politique criminelle de l'Union. L'étude comparative des sanctions administratives, commanditée par la Commission et le Parlement en 1991, avait mis l'accent sur les grandes différences existant à l'échelle comparée, signalant la nécessité d'assurer le respect des droits fondamentaux dans une matière aussi proche du droit pénal¹³. En même temps, l'analyse de la jurisprudence faisait déjà apparaître le dépassement des catégories formelles au profit de la notion autonome de matière pénale, assurant le respect de ces principes à toutes formes de sanctions punitives. Il n'est donc pas étonnant qu'une étude soit consacrée, dans l'ouvrage, au pouvoir de sanction de la Communauté, consistant à prévoir et à appliquer des mesures qui, en présence d'une infraction à l'ordre juridique communautaire, visent à punir le comportement fautif de l'auteur. En effet la Communauté, en abandonnant sa position traditionnelle, avait commencé à introduire dans son ordre juridique des sanctions de nature économique (amendes, exclusion de bénéfices futurs, perte de cautions, remboursement avec majoration d'aides indûment perçues), surtout dans le domaine de la lutte antifraude, ce qui avait donné lieu à un important débat pour en déter-

(10) D. Grass, De La Convention européenne des droits de l'homme au Traité sur l'Union européenne : Pluralité des sources, in *Quelle politique pénale pour l'Europe ?*, op. cit., p. 13 s.

(11) Ils prévoient respectivement que les États membres « confirment leur attachement aux principes de la liberté, de la démocratie et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit » (Préambule) et que « L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire » (art. F.2).

(12) P. Lafarge, Les garanties du procès équitable, in *Quelle politique pénale pour l'Europe ?*, op. cit., p. 283 s.

(13) L. De Moor, Protection des intérêts financiers de la communauté et respect des droits fondamentaux, in *Quelle politique pénale pour l'Europe ?*, op. cit., p. XXXIV s.

miner la nature (pénale, quasi pénale ou administrative). La Cour de justice, à partir de 1977, avait implicitement, mais nécessairement, reconnu la légitimité des sanctions communautaires, mais en avait toujours nié la nature pénale. Toutefois, compte tenu de leur caractère afflictif, la Cour avait considéré que leur étaient applicables les grands principes de droit pénal, tels que le principe de proportionnalité et le respect des droits fondamentaux. L'arrêt de la Cour dans l'affaire *République fédérale d'Allemagne c/ Commission*¹⁴ et les dispositions inté-

grées dans le Traité sur l'Union, ont donné par la suite un nouvel élan au débat mené à Royaumont. On retrouve ainsi, dans les pages du volume, une des constantes des changements progressifs qui donneront lieu, entre autres, à l'évolution du cadre normatif par le biais des règlements sur les sanctions administratives¹⁵ : lorsque l'on « punit sans juger »¹⁶, les impératifs de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme s'imposent. Une intuition qui s'avère plus que décisive trente ans plus tard.

II - Rapprochement des incriminations : l'émergence des intérêts financiers communautaires

En matière de contrôles et de sanctions, le mérite revient aux experts réunis à Royaumont d'avoir axé leur intérêt sur les compétences d'harmonisation du cadre pénal issues du droit communautaire.

Un premier ensemble d'agissements, entraînant le besoin d'une Europe pénale et faisant l'objet d'une étude, est celui de la criminalité économique et financière, dont l'analyse, dans l'ouvrage, s'appuie sur les directives d'harmonisation : c'est ainsi que tant la directive de 1989 concernant le délit d'initié que la directive sur le blanchiment de capitaux datant de 1991 font l'objet de réflexions lors du colloque¹⁷, plus particulièrement, d'ailleurs, ce dernier domaine, dans lequel convergent – à côté de la directive communautaire – la Convention de Vienne des Nations unies, les recommandations du GAFI et la Conven-

tion du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime. Largement axé sur la question du trafic de stupéfiants, le blanchiment de capitaux n'avait pas encore connu son essor actuel, mais l'intuition se révélera excellente au cours des années suivantes.

Un autre domaine, apparemment secondaire, est celui de l'entrée, du séjour et du travail des étrangers dans la Communauté¹⁸. Les travaux menés à Royaumont constataient d'abord que le cadre juridique en la matière se bâtissait autour d'une pluralité d'enceintes normatives : au niveau communautaire existaient à l'époque les directives consacrant le droit du libre établissement pour les ressortissants des États membres, mais à celui-ci s'ajoutaient d'autres mécanismes tels que ceux découlant du Groupe Trevi et des Accords de Schengen. Ils souli-

(14) CJCE, 27 oct. 1992, aff. C-240/90, *République fédérale d'Allemagne c/ Commission*, Rec. p. I - 5385 s. AJDA 1993. 247, chron. J.-D. Combrexelle, E. Honorat et C. Soulard ; RSC 1993. 147, obs. C. Soulard.

(15) C. Teitgen-Colly, *Garanties du procès équitable et répression administrative*, in *Quelle politique pénale pour l'Europe ?*, op. cit., p. 312 s.

(16) M. Delmas-Marty, C. Teitgen-Colly, *Punir sans juger ? De la répression administrative au droit administratif pénal*, Economica, 1992.

(17) J. C. Marin, *Les infractions transfrontières : le blanchiment de capitaux provenant du trafic de drogue*, in *Quelle politique pénale pour l'Europe ?*, op. cit., p. 110 s.

(18) F. J. Laferrière, *L'entrée, le séjour et le travail des étrangers dans la Communauté*, in *Quelle politique pénale pour l'Europe ?*, op. cit., p. 35 s.

gnaient ensuite l'ambiguïté de l'approche qui se dessinait : le régime juridique des étrangers en Europe se caractérisait par une orientation répressive et restrictive qui, toutefois, relevait plus du droit administratif que du droit pénal. Il en découlait un constat préoccupant : la fragmentation de la notion d'étranger en plusieurs catégories diversement défavorisées, le renforcement des contrôles à l'entrée, une forte limitation du droit d'asile et, enfin, la reconnaissance d'un statut de faveur des étrangers déjà installés étaient les idées-forces d'une conception de l'immigration de plus en plus répressive, qui visait à bâtir une « Europe forte-ressée » dans laquelle la libre circulation ne joue pleinement que pour les ressortissants communautaires. Si une mise en garde est lancée à Royaumont, force est de constater que le niveau des garanties restera largement insuffisant, et le reste toujours de nos jours.

Enfin, à Royaumont, l'attention s'était focalisée sur le sujet des fraudes au détriment du budget communautaire, domaine émergent qui guidera pour les années à venir la voie du rapprochement pénal au niveau de l'Union. Peu de temps auparavant, la Cour de justice des Communautés européennes s'était prononcée dans l'affaire dite du *mais grec*⁽¹⁹⁾, en imposant aux États membres de sanctionner, par la voie pénale, les fraudes au budget communautaire de manière équivalente aux fraudes portant atteinte au budget national et d'adopter en la matière des sanctions à caractère effectif, proportionné et dissuasif. Cette position, relancée par le Parlement européen⁽²⁰⁾, fut reprise par le Traité de Maastricht qui, dans l'article 209A, consacra le principe d'assimilation.

La lutte contre la fraude devait donc passer par le biais d'une collaboration étroite entre les États membres et la Communauté. Le principe directeur en la matière étant celui de subsidiarité, les autorités nationales étaient chargées en premier de mettre en œuvre le droit communautaire, de faciliter la mission de la Commission, et de rendre disponibles toutes les informations nécessaires sur les cas de fraude. La Commission, pour sa part, était responsable de la coordination, de l'impulsion, de la surveillance et du soutien de l'activité des différents États membres ; ainsi elle pouvait demander toutes les informations nécessaires et procéder à toute vérification opportune. Dès lors, comme l'ouvrage le montre, de la lecture coordonnée des articles 209A du Traité sur l'Union et 100A du Traité CEE (qui prévoyait l'harmonisation des législations nationales pour la réalisation du marché unique), découlait, pour la première fois, une compétence pénale de la Communauté en la matière. Ce qui conduisit, en définitive, au constat, non de la simple existence de quelques directives entraînant le rapprochement des incriminations pénales, mais, bien plus, de l'ouverture d'une nouvelle phase de la politique pénale de l'Europe, de plus en plus intégrée et axée sur la protection des intérêts financiers. Une nouvelle phase souhaitée par beaucoup, mais qui n'était pas exempte de points critiques. Au-delà du débat scientifique, il s'agissait désormais d'un domaine cristallisé dans le Traité de Maastricht et qui allait donner lieu à une évolution normative spectaculaire, fondant, pour la première fois, de manière expresse, une compétence pénale indirecte du droit communautaire.

(19) CJCE, 21 sept. 1989, aff. C-68/88, *Commission c/ République hellénique*, Rec., p. I – 2979 s., RSC 1990. 155, obs. J.-C. Bonichot.

(20) D. Theato, L'action du Parlement européen pour la protection des finances communautaires : l'harmonisation de la législation pénale et administrative et le pouvoir d'enquête du Parlement européen, in *Quelle politique pénale pour l'Europe ?*, op. cit., p. 335 s.

III - Coopération entre autorités : l'esquisse de compétences communautaires d'enquête

Le sujet de la coopération judiciaire apparaît comme étant en plein essor en 1992⁽²¹⁾. La coopération pénale va être érigée en pilier de l'Union européenne et, à l'article K.1 du Traité de Maastricht, des « questions d'intérêt commun » sont identifiées. C'est une innovation majeure, qui dépasse la voie intergouvernementale, conférant au Conseil le pouvoir d'arrêter des positions communes, d'adopter des actions communes et d'établir des conventions en la matière, selon un crescendo de compétences. À Royaumont, on mesure qu'il s'agit d'une avancée majeure. Le cadre normatif préexistant était, en effet, composé par le corpus de conventions adoptées au sein du Conseil de l'Europe auxquelles il fallait ajouter la Convention d'application de l'Accord de Schengen de 1990 et les accords ou conventions résultant de la coopération politique en Europe. Il s'agissait d'un ensemble fragmentaire et hétérogène de textes et de pratiques, tantôt par le grand nombre de conventions adoptées, tantôt par l'éclatement géographique de l'Europe. Et si des évolutions ultérieures étaient à préconiser, en raison de l'entrée en vigueur imminente du Traité de Maastricht (1^{er} nov. 1993), ceci s'accompagnait d'une certaine préoccupation concernant les garanties dont jouissent les personnes inculpées ou condamnées.

Toutefois, de l'avis des experts réunis à Royaumont, la coopération judiciaire ne représente que l'un des éléments de la collaboration générale entre États pour la détection et la poursuite des infractions pénales ou administratives.

D'une part, il y a la coopération policière⁽²²⁾. À l'époque, elle était, elle aussi, régie par un ensemble complexe de conventions internationales, dont les conventions du Conseil de l'Europe, l'Acte unique de 1985 et le groupe de Trevi de 1976, l'Accord de Schengen de 1985 et l'y relative Convention de 1990, ayant introduit le droit d'observation et de poursuite transfrontalière, prévoyant la possibilité d'élargissement des activités des policiers d'un pays membre de la Convention en dehors du territoire national, la possibilité de correspondance directe entre les autorités de police, et enfin la constitution d'un système informatique de données, à disposition des polices et des magistrats d'Europe (S.I.S., Système Information Schengen). Le Traité de Maastricht visait, lui aussi, au renforcement des instruments de coopération déjà existants. Une nouvelle phase était donc entamée.

D'autre part, il y a la coopération administrative, entendue comme « la coopération des services administratifs [...] extérieurs au système judiciaire et qui ont pour mission d'appliquer ou de contrôler l'application de certaines réglementations administratives »⁽²³⁾. En 1992, cela consistait essentiellement en échanges – sur demande, spontanés ou périodiques – d'informations dans les domaines fiscal, douanier, financier et dans d'autres domaines beaucoup plus spécifiques. Même dans ces domaines, refaisaient surface les inquiétudes pour les droits fondamentaux, les données obtenues dans le cadre de la coopération administrative étant susceptibles d'être utilisées au cours d'une instance

(21) R. Koering-Joulin, L'entraide judiciaire répressive au sein de l'Union européenne, in *Quelle politique pénale pour l'Europe ?*, op. cit., p. 18 s.

(22) A. Potocki, Coopération policière, in *Quelle politique pénale pour l'Europe ?*, op. cit., p. 190 s.

(23) J. J. E. Schutte, La coopération administrative, in *Quelle politique pénale pour l'Europe ?*, op. cit., p. 194 s.

pénale, privant de cette façon l'inculpé des droits et des garanties envisagés par la procédure pénale ; il apparaissait donc nécessaire d'insérer, dans les textes relatifs à la coopération administrative, l'interdiction d'utiliser les informations échangées, à des fins autres que celles pour lesquelles elles ont été demandées. Toutefois, la distinction traditionnelle entre les différentes formes de coopération interétatique était largement réduite par l'utilisation à des fins pénales des informations concernant les enquêtes administratives et par la création, surtout dans le cadre des violations du droit communautaire, de services de contrôle spécialisés qui ont le pouvoir d'infliger des sanctions pénales ou quasi pénales. La préoccupation émergeant de cette évolution est représentée, encore une fois, par la violation des droits de l'homme, que les différentes législations nationales sont appelées à protéger par la voie législative ou jurisprudentielle.

Sur cette dernière question, s'enchaînait à Royaumont un questionnement portant sur les compétences communautaires en matière d'enquête et de mise en œuvre des sanctions²⁴. Si les États membres étaient à considérer comme responsables de la mise en œuvre et du respect du droit communautaire, en vertu de l'article 5 du Traité C.E.E., cela n'excluait pas une obligation de sauvegarde du droit communautaire de la part de la Communauté, et notamment de la Commission, découlant des articles 145 et 155 du même Traité. Sur la base de ces deux articles, la Communauté pouvait imposer des obligations de contrôle aux pays membres, et disposait elle-même d'une compétence générale de contrôle : en particulier elle pouvait imposer la communication d'informations, l'ouverture d'une enquête, l'institution de services spécialisés et elle pouvait aussi s'associer aux enquêtes nationales pour procéder à une vérification directe sur place. Mais il s'agissait de pouvoirs limi-

tés, la Commission ne disposant ni d'un pouvoir de contrôle autonome, ni d'unités mobiles pouvant agir par surprise. En outre, la participation de la Communauté aux contrôles nationaux était souvent considérée, par les États membres, comme contraire aux règles internes de la procédure pénale, notamment au secret de l'instruction préliminaire et aux normes qui régissent la valeur de la preuve. S'élevaient, également, de nombreuses critiques concernant la compétence donnée à la Communauté d'imposer des sanctions à caractère administratif, applicables aux ressortissants des États membres. Comme le faisait remarquer John Vervaele, les pays de la Communauté européenne avaient adopté sur ce point, jusqu'à lors, la « politique de l'autruche » ; le moment était arrivé de réfléchir sur les rapports entre le contrôle national et le contrôle communautaire, ainsi que sur les relations entre l'enquête administrative et l'enquête judiciaire.

Remarques conclusives

Relire aujourd'hui *Quelle politique pénale pour l'Europe ?* revient à retracer une des étapes fondamentales de la construction pénale européenne telle que nous la connaissons de nos jours et à rendre hommage à un de ses moments fondateurs.

En effet, la grande interrogation posée à Royaumont pourrait se résumer dans les mots d'Alain Lamassoure : « Si l'on veut que le droit communautaire bénéficie d'une véritable garantie pénale, on a le choix entre deux philosophies différentes. L'une s'inspire du principe de subsidiarité : il s'agit de rendre les États membres pleinement responsables de la répression des infractions au droit communautaire [...]. Une autre approche s'inspirerait de la philosophie fédérale.

(24) J. A. E. Vervaele, Procédures communautaires : enquête et mise en œuvre des sanctions, in *Quelle politique pénale pour l'Europe ?*, op. cit., p. 215 s.

Elle consisterait à instituer les éléments d'un véritable droit pénal communautaire : une loi, un juge, une police judiciaire [...]. Subsidiarité ou fédéralisme classique ? Confiance à la voie nationale ou intervention d'un droit pénal communautaire ? »²⁵.

Le bilan de ces évolutions était, déjà en 1992, controversé et l'analyse n'était pas dépourvue d'un sain réalisme. Si l'on pouvait en effet constater des signes précis de la construction d'une Europe pénale, tels que l'harmonisation des législations nationales et la mise en œuvre des principes fondamentaux, on ne peut pas négliger les facteurs qui s'opposaient à cette évolution²⁶.

La réponse est toutefois tracée, avec une capacité d'anticipation hors du commun et avec les forces imaginantes qui ont rendu célèbre l'œuvre de Mireille Delmas-Marty²⁷, dont les conclusions soulignent la nécessité de distinguer les domaines dans lesquels une identité normative entre les États membres s'imposerait, des domaines où il serait opportun de garder certaines différences législatives. Si, dans le secteur des fraudes au budget de la Communauté, il serait souhaitable d'arriver à l'unifica-

tion des normes répressives nationales, à travers une définition communautaire de l'infraction, des sanctions et de la procédure, pour les autres matières il vaudrait mieux procéder à la simple harmonisation des législations nationales, de manière à laisser une certaine marge d'appréciation.

Plusieurs années nous séparaient encore du projet du *Corpus juris*, qui date de 1997²⁸, et des évolutions successives de ce champ de matière, notamment du Règlement instituant le Procureur européen²⁹. Le colloque de Royaumont représente toutefois le moment auquel les graines du Parquet européen – et de l'ambition supranationale qui lui est sous-jacente – sont jetées dans la terre, sans pour autant qu'il parvienne à dépasser les dimensions du rapprochement et de la coopération en matière pénale, donnant lieu à une politique différenciée et complexe. Si l'on voulait fixer la date de naissance d'une « nouvelle politique criminelle de l'Europe », une longue saison encore aujourd'hui en plein essor, il faudrait l'identifier précisément les 23 et 24 octobre 1992, à un jour près, trente ans avant que ces quelques pages ne soient écrites.

(25) A. Lamassoure, Objectifs, principes et contraintes d'une politique pénale de la Communauté économique européenne dans le domaine de la protection juridique de ses intérêts financiers, in *Quelle politique pénale pour l'Europe ?*, op. cit., p. xxvii-xxix.

(26) M. Lemonde, De la Convention européenne des droits de l'homme au Traité sur l'Union européenne : Pluralité des logiques, in *Quelle politique pénale pour l'Europe ?*, op. cit., p. 20 s.

(27) M. Delmas-Marty, *Les forces imaginantes du droit*, op. cit.

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

(29) Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 oct. 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen.