

AVANT-PROPOS

Le traité d'Amsterdam entrait en vigueur le 1^{er} mai 1999. Les 15 et 16 octobre de la même année, le Conseil européen, à Tampere en Finlande, donnait des objectifs ambitieux à l'Union européenne dans la perspective de la mise en place de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Dix ans plus tard, j'ai pensé que le moment était venu de proposer un premier bilan de ce qui a été accompli durant cette période, dans la poursuite de cet objectif.

Il est vrai que l'histoire du droit pénal européen ne débute pas en 1999. Un certain nombre de tentatives avaient été faites antérieurement avec plus ou moins de succès et le traité de Maastricht, adopté en 1992 et entré en vigueur en 1993, avait déjà marqué le coup d'envoi officiel de l'aventure et donné naissance à ce que j'appellerai un droit pénal européen de première génération. Néanmoins, c'est de 1999 qu'il faut dater la réelle émergence d'un droit pénal européen, parce que le traité d'Amsterdam a donné au législateur européen non seulement un véritable projet européen, contenu dans la visionnaire formule de l'«espace de liberté, de sécurité et de justice», mais aussi les moyens juridiques de le mettre en œuvre. Ce sont plusieurs dizaines de décisions et de décisions-cadres qui ont été adoptées dans le courant de cette décennie, dont un bon nombre dans l'année qui vient de s'écouler. Il en résulte un véritable *corpus* de normes juridiques, qui couvre aujourd'hui la plupart des mesures envisagées par le traité et les conclusions du Conseil européen de Tampere.

Sur la base de l'ensemble de ces réalisations, il est possible et même opportun de dresser un premier bilan du droit pénal européen qui émerge.

Il est d'autant plus opportun de le faire aujourd'hui que nous sommes à l'aube d'un bouleversement important du domaine de la justice pénale européenne. L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne aura des répercussions considérables sur ce domaine, non pas tant en termes de projet qu'en termes de moyens pour l'atteindre. Le bilan que je me propose de faire pourrait donc être aussi l'inventaire d'un droit pénal européen de deuxième généra-

tion, lequel constituera la base du développement ultérieur de ce domaine après Lisbonne.

Ce livre est nourri d'une double pratique et d'une double expérience. D'un côté, j'ai la chance d'avoir baigné dans la négociation européenne depuis le début de ma carrière professionnelle et d'avoir participé, en tant qu'acteur, à toutes les étapes du développement de ce domaine depuis les balbutiements de la coopération politique européenne dans les années 1980 et le premier achèvement de la convention d'application de l'accord de Schengen en 1990 jusqu'aux réalisations les plus complexes de l'Europe des Vingt-sept. Je bénéficie dès lors d'une vision du domaine de l'intérieur, avec une conscience tout à fait concrète des difficultés de son enfantement. D'un autre côté, je dispense depuis dix ans un enseignement universitaire dans le domaine du droit pénal européen, à l'Université de Louvain d'abord, de 1999 à 2006, à l'Université de Liège ensuite, depuis 2003, ce qui m'a amené à développer une vision plus globale et plus distanciée à l'égard de ce domaine considéré comme sujet d'étude.

Ce livre est le résultat de ce double regard. D'un côté, il est sans doute empreint de la bienveillance du protagoniste à l'égard de ce qui a été réalisé, mais il bénéficie aussi de la lucidité de celui qui a été confronté à la complexité du réel dans ce qu'il a de plus concret. D'un autre côté, il adopte une position critique constructive et est sans complaisance sur les lacunes, les insuffisances et les contradictions que recèle le domaine, tout en étant confiant dans la validité du projet qui est poursuivi.

Certains se découragent de la lenteur des évolutions, jettent la faute sur l'élargissement, sur le fait que les décisions dans ce domaine se prennent à l'unanimité, sur le repli nationaliste qu'on constate depuis quelques années dans un grand nombre d'États membres. Je voudrais les inviter à la relativité. Qu'il me soit permis pour le faire de rapporter quelques souvenirs de mon expérience personnelle. La première réunion européenne à laquelle il me fut donné de participer avait lieu à La Haye, en mai 1986, dans le cadre de la coopération politique européenne. Je devais aller y expliquer pourquoi la Belgique non seulement n'avait pas ratifié la convention européenne d'extradition du Conseil de l'Europe de 1957 (!), mais n'avait pas non plus l'intention de le faire. Quelques années plus tard, en 1993, j'accompagnais le ministre belge de la Justice de l'époque qui présidait une réunion informelle des ministres de la Justice des Communautés européennes, à l'occasion de laquelle un mandat était adopté pour la

négociation de deux conventions destinées à dépasser le régime de la convention de 1957, lesquelles furent adoptées ensuite en 1995 et 1996. La Belgique eut à peine le temps de les ratifier, en même temps que la vénérable convention de 1957, que déjà, en 2001, je me trouvais à négocier sous présidence belge la décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen, qui devait déboucher sur le remplacement définitif de l'extradition à partir du 1^{er} janvier 2004. Qui aurait cru, en 1986, en 1993 ou même en 1996, que la réalité de la coopération au 1^{er} janvier 2004 serait celle-là? Le temps du droit est un temps long, il faut le reconnaître et l'accepter. Mais je pense que c'est au contraire un long chemin qui a été accompli dans un temps assez court dans le domaine du droit pénal européen. Ce livre devrait montrer que, sur le plan des concepts comme sur le plan du droit, ce qui a été atteint en dix ans dans le domaine du droit pénal européen constitue un saut qualitatif remarquable, au regard de ce que proposait le droit international pénal auparavant.

Avant d'entrer dans le contenu de ce livre, je voudrais témoigner ici ma reconnaissance à deux personnes sans qui celui-ci n'aurait sans doute pas vu le jour. Mes pensées vont d'abord à Madame Anne-Marie Delvaux, directrice générale des affaires civiles et criminelles au ministère belge de la Justice, de 1985 à 1993, qui m'accorda sa confiance, m'introduisit dans les cénacles européens et me confia très vite la responsabilité de négociations européennes importantes. Mes remerciements vont ensuite au professeur Françoise Tulkens, juge à la Cour européenne des droits de l'homme, qui sut accueillir avec enthousiasme mes premiers travaux dans le domaine du droit international pénal et m'encourager dans la voie d'une approche critique du droit pénal européen. Au-delà de ces deux personnes, je tiens aussi à remercier Rudi Troosters, administrateur au service juridique de la Commission européenne, pour plus d'une décennie de compagnonnage intellectuel dans le domaine du droit pénal, de même que mes collaborateurs et collaboratrices du Service public fédéral Justice dans le domaine du droit pénal européen, Serge de Biolley, conseiller JAI à la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne, Stéphanie Bosly, chef du service du droit pénal européen, Marie-Hélène Descamps, Charlotte Janssens et Amandine Honhon. C'est dans le dialogue avec toutes ces personnes que s'est construite la vision du droit pénal européen qui est contenue dans ce livre.

Je voudrais encore adresser un clin d'œil complice à mes enfants, Émilie et Aurélien, dont les demandes sont parfois restées sans réponse ces derniers mois et qui se sont efforcés de l'accepter.

Enfin, je vous remercie, cher lecteur, d'avoir eu la curiosité de prendre ce livre en mains et de l'ouvrir. J'espère qu'il vous fournit ce que vous y aurez cherché ou qu'il vous fera découvrir ce que vous n'y cherchiez pas, et que, dans tous les cas, vous le refermerez en ayant le sentiment d'en savoir davantage sur le droit pénal européen et les enjeux d'une justice pénale européenne.

Juin 2009