



LES CAHIERS EUROPEENS DE SCIENCES PO.

> N° 05/2010

L'adoption du mandat d'arrêt européen

D'une instrumentalisation de
l'agenda politique à une expertise
opérationnelle de l'entraide pénale

> Antoine Mégie



SciencesPo.

Centre d'études européennes

Les Cahiers européens de Sciences Po.

n° 05/2010

Décembre 2010

ANTOINE MÉGIE

L'adoption du mandat d'arrêt européen : d'une instrumentalisation de l'agenda politique à une expertise opérationnelle de l'entraide pénale

Antoine Mégie est Maître de conférences à l'Université de Rouen. Après un doctorat obtenu à Science Po Paris (Centre d'études européennes) et un postdoctorat à l'Université de Montréal (2008), il coordonna le projet ANR « DEJUGE-Polilexes » sur le Droit et les juristes dans le gouvernement de l'Europe (Université Paris I Panthéon-Sorbonne). Membre du comité de rédaction de la revue Cultures et Conflits et de la revue Politique européenne, ses recherches s'intéressent aux phénomènes de transnationalisation des règles et pratiques pénales à travers l'analyse sociologique des juristes et acteurs politiques au carrefour des différents espaces nationaux, régionaux et internationaux.

Antoine Mégie is Lecturer at the University of Rouen. He holds a PhD in Political Science at Science Po Paris (Centre d'études européennes) and was Postdoctoral Fellow at the University of Montreal (2008). Coordinator of the French national research project "Law and jurists in the governing of Europe" (Université Paris I Panthéon-Sorbonne), he is also member of the editorial board of Politique européenne and Cultures et Conflits. His research interests focus on the europeanization and internationalization of law and legal practices through a sociological approach of legal and political actors.

Contact : antoine.megie@free.fr

Citation : Antoine Mégie (2010), « L'adoption du mandat d'arrêt européen : d'une instrumentalisation de l'agenda politique et à une expertise opérationnelle de l'entraide pénale », Les Cahiers européens de Sciences Po, n° 05, Paris: Centre d'études européennes at Sciences Po.

L'adoption du mandat d'arrêt européen : d'une instrumentalisation de l'agenda politique à une expertise opérationnelle de l'entraide pénale

Keywords: Third Pillar, European council, agenda-setting, socialization, policy networks, policy analysis, Sociology.

Abstract :

This contribution aims to highlight the importance of analyzing the professionals from the European field of power in order to understand the European policy. Using a sociological approach, this article examines the central role of policy experts from *mezzo* level which involve in European policy-making. After a study of agenda-setting and adoption of the European arrest Warrant just after 9/11, we will focus on the judges and civil servants from the national and European institutions, who define the new European extradition law's normative form. Understanding collectives and individuals logics of action of these experts in criminal matters provides meaning both to the European policy and to the questions of expertise and socialization at the EU level.

Résumé :

Cette contribution a pour objet de démontrer l'importance d'analyser les professionnels du champ du pouvoir européen afin de comprendre l'orientation et le contenu des politiques européennes. L'intérêt de placer les *policy experts* au cœur de notre étude réside dans la possibilité d'interroger le niveau *mezzo* des processus de *policy making* en analysant les acteurs qui participent concrètement à la rédaction et à l'adoption des décisions européennes en tant que pourvoyeurs de solutions politiques et techniques.

Ainsi après avoir retracé dans ses différentes étapes le processus décisionnel ayant abouti à l'adoption de la nouvelle procédure d'extradition européenne (le mandat d'arrêt européen), notre analyse se focalise spécifiquement sur les magistrats et hauts fonctionnaires des ministères nationaux de la Justice et des institutions européennes qui ont participé activement à la formulation et à l'adoption de cet instrument de coopération. Cette analyse sociologique des logiques d'actions individuelles et collectives des professionnels du niveau *mezzo* nous offre la possibilité de donner du sens au contenu même des politiques européennes et d'illustrer les questions d'expertise et de socialisation à l'échelle de l'UE.

Depuis le début des années 1990, la coopération judiciaire représente un secteur institutionnel singulier de la construction européenne. En 1992, le traité de Maastricht crée le troisième pilier de l'Union européenne (UE) consacré exclusivement aux questions de « Justice et Affaires intérieures » et définit un nouveau domaine européen intergouvernemental (Walker, 2004). Le droit pénal – par définition l'un des éléments fondamentaux de la souveraineté des États (Kratochwil, Rohrlisch, 1985) – apparaît désormais comme un enjeu de négociation entre les autorités étatiques nationales dans le cadre de l'UE. L'institutionnalisation d'un domaine judiciaire européen, concernant essentiellement les procédures pénales, représente une nouvelle échelle d'observation des dynamiques sociales et institutionnelles qui bouleversent le pouvoir judiciaire comme objet d'étude (Shapiro, Stone, 2002). L'analyse du troisième pilier de l'UE à travers les politiques européennes de coopération judiciaire nous offre également la possibilité de comprendre comment se construit un nouveau secteur européen d'action publique en étudiant son *policy-making* (Wallace, Wallace, 2000). L'objet de cette contribution est alors d'interroger les dynamiques de formulation et d'adoption du principal instrument juridique d'entraide pénale que représente le mandat d'arrêt européen (EAW)¹.

La grande majorité des analyses et ouvrages qui se sont multipliés sur la coopération judiciaire européenne, depuis la fin des années 1990 et le début des années 2000, relèvent principalement d'approches institutionnelles et juridiques, s'attachant essentiellement à décrire les dispositifs et à présenter les futures évolutions de la « politique juridique »² en matière pénale (De Kerchove, Weyembergh, 2000 ; Delmas-Marty, Giudicelli-Delage, Lambert-Abdemgawad, 2003 ; Blextoon, 2005). Ces travaux se concentrent soit sur les différents instruments légaux et politiques de l'entraide européenne, soit sur les modèles de coopération transnationaux permettant la concordance et/ou l'harmonisation des procédures pénales. Les travaux juridiques placent au cœur de leur raisonnement la question du cadre légal et de la normativité (Guild, 2006 ; Mitsilegas, 2009)

Si ces analyses juridiques sont indispensables à la compréhension de l'architecture légale de la coopération judiciaire européenne, il est fondamental de les compléter en interrogeant les processus d'instrumentalisation de la doctrine en termes de légitimation. Saisir la dimension politique des mobilisations juridiques (Commaille, Kaluszynski, 2007 ; Alter, Dehousse, Vanberg, 2001) conduit à poser des questions de recherche telles que :

1 L'European Arrest Warrant (EAW) représente une procédure spécifique d'extradition entre les États membres de l'UE. Introduisant de nombreuses innovations juridiques vis-à-vis du régime classique de l'extradition, l'EAW marque la mise en œuvre du principe européen de reconnaissance mutuelle des décisions juridiques dans un nouveau champ du droit. Obligeant les juridictions européennes de l'UE à reconnaître les jugements des instances étrangères, ce principe, qui ne s'appliquait qu'en matière commerciale et civile, devient un axe central dans l'évolution de la coopération pénale. CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, Décision-cadre du Conseil européen, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, JOCE L 190 du 18 juillet 2002.

² Par le terme de « politique juridique », nous entendons la façon dont les États et la doctrine façonnent et considèrent les évolutions juridiques.

Pourquoi la coopération judiciaire s'est-elle imposée au cœur de l'agenda politique européen à partir des années 1990 ? Comment expliquer la forme de l'institutionnalisation du secteur de la coopération judiciaire européenne et ses instruments que sont l'unité Eurojust et le mandat d'arrêt européen ? Dit autrement, ce qui nous intéresse en l'espèce ce sont les dimensions sociales et politiques qui structurent la définition d'un nouveau secteur d'action publique européen en matière de droit judiciaire (Burley et Mattli, 1993). Notre propos est donc d'analyser le droit pénal en tant que domaine politique à part entière en inscrivant notre analyse dans le sens des travaux effectués sur le rôle des juristes dans la construction du droit européen (Cohen, Vauchez, 2007).

Une telle approche repose sur l'hypothèse selon laquelle le *policy making* européen se réalise à travers les représentations, les choix et les pratiques quotidiennes des acteurs du niveau *mezzo* qui incarnent ce secteur et s'engagent dans les négociations intergouvernementales aux côtés des représentants politiques nationaux et européens. Dans le domaine de la sécurité, si les attentats du 11 septembre 2001 ont conduit à une accélération des décisions politiques en faveur d'un renforcement de l'entraide pénale européenne il s'agit avant tout de considérer ce moment comme une « *policy window* » (Kingdom, 1984) à partir de laquelle les autorités politiques nationales ont accepté de négocier l'adoption de nouveaux dispositifs de coopération judiciaire. Définir de la sorte ces événements terroristes nous conduit à ouvrir la boîte noire des acteurs du niveau *mezzo* qui grâce à un investissement et un positionnement singulier dans le champ du pouvoir européen (Cohen, Dezalay, Marchetti, 2007) réussissent à cet instant critique à vendre et à imposer leurs solutions de politiques publiques et ainsi influencer le contenu des décisions (Mérand, 2008).

En inscrivant notre démarche dans une approche de sociologie politique du processus européen (Georgakakis, 2009) notre postulat est de placer les acteurs sectoriels au centre de l'étude afin de comprendre comment ces professionnels se construisent en *policy experts* et agissent sur le contenu des politiques européennes. Il s'agit alors d'interroger leur insertion dans les jeux institutionnels qui influencent leurs socialisation, et pèsent sur leurs actions et leurs représentations (Christiansen, Jorgensen, Wiener, 2001). Tout en nous renvoyant à une partie des problématiques de la constitution des élites européennes et de leur rôle dans le processus d'eupéanisation (Fligstein, 2008), notre contribution a pour particularité de considérer le niveau individuel et collectif d'acteurs trop souvent laissés de côté au profit des analyses centrées sur les acteurs les plus visibles du niveau européen. Répondant ainsi aux pistes de recherche ouvertes par Virginie Guiraudon et Adrian Favell (2009) dans leur analyse sociologique de la construction européenne, l'intérêt de notre approche méthodologique réside dans la possibilité d'étudier conjointement les participations collectives et individuelles des acteurs du niveau *mezzo* au processus politique européen.

Il convient, dès lors, de travailler à la fois sur les configurations globales du jeu social tout en considérant les parcours, les croyances et les mécanismes de construction de ces

acteurs dont les stratégies ont un impact direct sur la forme et la temporalité du *policy-making*. Le contenu des politiques européennes peut ainsi être étudié grâce à la compréhension des stratégies d'actions des acteurs présents qui réussissent, en tant qu'intermédiaires (Nay, Smith, 2002), à construire leur expertise et à légitimer leur participation à la problématisation, la négociation et l'adoption des politiques européennes. L'objectif est d'offrir une sociologie de la fabrication du droit pénal européen durant les années 1990 (Saurruger, 2008), à l'instar des travaux prônant une approche sociologique de la définition du droit européen comme domaine singulier (Vauchez, 2008 ; Jettinghoff, Schepel, 2005).

Dans sa définition des différents courants (*streams*) autour desquels s'articule le *policy making*, John Kingdom dégage trois types de courants complémentaires : *problem stream*, *policy stream* et *political stream* (Kingdom, 1984). L'intérêt d'un tel découpage réside dans la possibilité d'interroger, grâce à la prise en compte des acteurs, les dynamiques politiques et sociales à l'origine de la mise sur agenda des problèmes publics et de la formulation des réponses apportées. En effet, dans cette perspective, les acteurs jouent un rôle fondamental en tant que « *policy entrepreneurs* ». Leur investissement à long terme dans le secteur politique concerné leur permet de définir un ensemble de solutions (*policy stream*) avant même l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité politique. Si ces solutions ne répondent pas forcément aux problèmes posés par les événements politiques, leur faisabilité technique et leur correspondance avec les normes dominantes du *policy community* permettent à leurs promoteurs de les imposer au centre de l'agenda décisionnel. Dans le cas de la coopération judiciaire européenne et comme nous le verrons précisément par la suite, on assiste à la définition durant les années 1990 d'un véritable *récit* de politique publique (Radaelli, 2000) introduisant une corrélation entre les représentations dominantes de la « criminalité transnationale organisée » et une interprétation politique et judiciaire en faveur de la coopération européenne. Au cœur des mécanismes de changement au sein du *policy making* (Radaelli, Schmidt, 2004), les représentations et normes discursives portées par les *policy entrepreneurs* s'autonomisent et s'imposent comme représentations dominantes en raison de la position d'expert que leurs promoteurs réussissent à se construire dans le champ européen. La compréhension de ce processus passe alors par une analyse précise des *policy entrepreneurs* et de leur capacité en tant qu'acteurs sectoriels à produire de l'ordre dans les différentes représentations et solutions qui définissent le contenu du *problem stream* et du *policy stream*.

Dans ses analyses sur la construction d'un champ transnational en matière commerciale et de défense de l'environnement, Yves Dezalay (2007) définit les acteurs sectoriels comme des intermédiaires, servant de courtiers entre le monde social et le monde du travail. Une telle approche des professionnels du droit et de leur participation aux processus d'internationalisation et d'eupéanisation se retrouve également dans les travaux relatifs aux origines de la définition d'un ordre politique international et européen (Cohen,

Vauchez, 2007). Dans ces différents cas, les auteurs montrent comment des coalitions de juristes réussissent à imposer aux politiques le fait que le droit peut faire office de science réaliste et efficace pour une gouvernance internationale ou européenne. Dès lors, l'expertise en matière juridique et les acteurs qui la construisent se trouvent au centre des dispositifs. Dans le même ordre d'idées, l'activité des acteurs que nous étudions a pour conséquence d'introduire la coopération judiciaire et plus largement le droit en tant qu'élément essentiel pour la légitimation du domaine européen de la sécurité qui s'était structurée à l'origine exclusivement sur les problématiques de coopération policière et d'échanges d'informations entre services répressifs. Dans une démarche similaire, l'analyse d'Harm Schepel (2005) sur le rôle des professeurs de droit dans la définition d'un champ du droit privé européen démontre tout l'intérêt de considérer les dynamiques sociales qui structurent la fabrication et la légitimation des expertises qui par la suite orientent directement le contenu du *policy making*.

La capacité des acteurs à introduire dans l'univers politique leurs savoir-faire juridiques leur permet de construire et de légitimer leur propre position d'expert dans le champ européen au croisement des dynamiques nationales et transnationales. Les acteurs du niveau *mezzo* deviennent de véritables traducteurs des problématiques sectorielles capables de fournir un ensemble d'analyses et de solutions susceptibles de répondre aux multiples intérêts nationaux des Etats membres. La compréhension des logiques sociales qui érigent ces acteurs en experts puis en *policy entrepreneurs* permet de donner du sens au contenu des politiques publiques adoptées en saisissant quelles sont les problématiques et les orientations d'action publiques qui s'imposent comme solutions durant les processus décisionnels.

A ce stade, il est essentiel de souligner que la spécialisation aux questions européennes ne doit pas être considérée comme un phénomène magique et naturel de l'europanisation, mais au contraire comme le résultat d'investissements individuels (Georgakakis, 2002). Dès lors, il convient de focaliser l'étude sur les trajectoires d'une partie des professionnels qui réussissent à se construire comme de véritables experts et occupent des postes d'intermédiaires au niveau *mezzo*. Cette approche sociologique conduit à comprendre qu'il existe différents types d'intermédiaires. En effet, le principal danger est de construire un groupe superficiellement homogène et autonome à travers l'énonciation de tendances générales. L'important est de comprendre la diversité des types d'intermédiaires. La communauté de spécialistes reste largement éclatée avec une multitude de positions d'expertise (Robert, 2008).

Notre analyse se concentre sur une vingtaine de professionnels français, anglais, belges, néerlandais, espagnols et italiens³ qui occupent des postes au sein de leurs

3 Afin de respecter l'anonymat – souvent demandé – des personnes interviewées, nous ne précisons que la nationalité et/ou la fonction des personnes citées. Par ailleurs, si les acteurs français constituent le contingent le

administrations nationales ou bien dans les services du Conseil de l'UE et de la Commission européenne. Ces acteurs ont été rencontrés, pour certains à plusieurs reprises, entre mars 2001 et le début de l'année 2006. Si la plupart de ces acteurs sont des magistrats, la spécificité de chaque institution nationale en charge des questions judiciaires implique la présence d'autres types d'acteurs que nous qualifions de hauts fonctionnaires. De la sorte, nous proposons de compléter les travaux consacrés aux membres du Secrétariat Générale du Conseil de l'UE (SGCE) (Mangenot, 2003) et des professionnels du droit ayant participé à l'institutionnalisation de la coopération judiciaire européenne à travers l'adoption du mandat d'arrêt européen et de l'unité Eurojust⁴ (Mangenot, Michel, Paris, 2004). En effet, tout en intégrant les représentants du SGCE dans notre analyse, nous nous intéressons aux autres professionnels travaillant à l'échelle nationale et européenne qui grâce à l'acquisition d'un statut particulier d'expert, ont également participé directement, notamment à travers les groupes *ad hoc* européens (De Maillard, Fouilleux, Smith, 2005), à la gestion de l'agenda politique et à la formulation de propositions d'action publique auprès des autorités nationales. Or ce sont les orientations de cet ensemble d'acteurs qui vont être à l'origine de l'adoption des différents dispositifs d'entraide alors que les promoteurs de l'Appel de Genève et du projet *Corpus Juris* en faveur d'un procureur européen seront, eux, écartés du processus décisionnel (Paris, 2008).

Dans le cas de l'institutionnalisation de la coopération judiciaire comme domaine politique européen, la force des *policy experts* réside de manière classique dans leur capacité à exploiter les différentes *policy windows* dans le but d'inscrire sur l'agenda décisionnel les instruments de coopération judiciaire alors même que ces projets étaient restés jusque là inachevés et/ou bloqués en raison de considérations juridiques ou politiques. Le refus de la première unité judiciaire de coopération lors du sommet européen de Dublin en 1997, et l'adoption de l'unité Eurojust dans les conclusions du sommet de Tampere en 1999 relèvent de ce type de dynamique. Suite à l'assassinat par des trafiquants de drogue d'une journaliste irlandaise juste avant le sommet de Dublin, le Secrétariat Général du Conseil de l'UE en accord avec le gouvernement irlandais propose la création d'une unité judiciaire européenne afin de lutter contre la « criminalité organisée » (Mangenot, Michel, Paris, 2004). Si cette première proposition est finalement rejetée, les membres du Secrétariat Générale du Conseil de l'UE vont continuer à développer ce projet principalement auprès des autorités allemandes et françaises qui soutiendront son

plus important, les données recueillies sur ces derniers demeurent représentatives au regard de celles rassemblées sur les membres des autres Etats.

⁴ *Eurojust* : Première unité européenne exclusivement consacrée à la coopération judiciaire, Eurojust constitue un office multilatéral regroupant un représentant des instances judiciaires de chaque État de l'UE. Dans une logique de coopération verticale entre l'échelon européen et national, sa mission est de faciliter les échanges entre les juridictions nationales dans le cadre d'affaires criminelles transnationales. L'intervention des procureurs d'Eurojust se focalise donc essentiellement sur la coordination de la procédure pénale. CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Décision 187/JAI instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité*, JOCE C 063 du 6 mars 2002.

introduction dans les conclusions de Tampere malgré les réticences de la présidence finlandaise. Cette importance des *policy windows* est encore plus centrale dans le cas du mandat d'arrêt européen. En effet, comme nous allons l'expliquer, c'est tout d'abord l'arrestation du leader du PKK en Italie et le refus de son extradition par les autorités allemandes qui est à l'origine de l'inscription du projet d'une nouvelle procédure d'extradition européenne dans les conclusions de Tampere, alors qu'une telle proposition rencontrait de nombreuses oppositions au sein des autorités nationales comme l'illustre la non-ratification de la convention relative à l'entraide judiciaire de 2000⁵. Enfin, les attentats du 11 septembre 2001 sont à l'origine de l'accélération brutale du processus de négociation et d'adoption du mandat d'arrêt européen qui aboutira quelques mois après ces événements sur le sol américain.

Après avoir démontré comment l'analyse des dynamiques sociales qui structurent le groupe des professionnels de la coopération judiciaire européenne offre la possibilité de comprendre le contenu et la temporalité du *policy-making* européen, cette contribution s'articule en deux temps. Tout d'abord, nous retracerons les différentes étapes politiques, institutionnelles et juridiques qui ont structuré le processus décisionnel à l'origine de l'adoption de la nouvelle procédure d'extradition européenne. La compréhension de ces moments de négociations et de formulations nous permettra de saisir la place centrale qu'une partie des acteurs du niveau *mezzo* occupe dans la mise sur agenda, la négociation et la rédaction finale de cette décision-cadre européenne. La seconde partie sera consacrée plus spécifiquement aux prises de positions discursives et normatives de ces professionnels. Notre volonté de comprendre les dynamiques sociales du *policy-making* européen nous conduira à analyser le contenu de ces prises de positions en faveur d'une approche opérationnelle et pragmatique de la coopération à la lumière des trajectoires de spécialisation et des ressources mobilisées par ces acteurs afin de s'imposer au cœur du secteur européen de la coopération judiciaire.

I Le mandat d'arrêt européen comme réponse politique aux risques terroristes.

L'établissement d'un mandat d'arrêt européen par la décision-cadre du Conseil européen du 13 juin 2002 représente paradoxalement « l'échec institutionnel » des conventions de 1995, 1996 et 2000 sur l'extradition et leur prolongement juridique *via* la concrétisation dans le domaine pénal du principe de reconnaissance mutuelle des décisions juridiques prises dans les États membres de l'UE (Mitsilegas, 2006). Ce processus erratique

5 Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, JOCE C 197 du 12 juillet 2000.

d'un renforcement des instruments de coopération en matière judiciaire résulte notamment d'une exploitation politique et sociale singulière des différentes fenêtres d'opportunité de la part des *policy experts* en charge de gérer l'agenda des négociations et la formulation définitive de la décision cadre relative à l'application du mandat d'arrêt européen ((Kingdom, 1984).

A/ Une instrumentalisation des événements politiques au cœur de la mise sur agenda

Durant le sommet de Tampere de 1999, les questions relatives à l'extradition sont abordées dans un contexte bien particulier, illustrant de nouveau la faible rationalité de certaines décisions européennes. Devant les réticences importantes d'une grande majorité des membres du Conseil européen sur la question de l'extradition, les membres du SGCE exploitent l'environnement politique dans lequel intervient le sommet européen :

« Au moment de la relecture des conclusions de Tampere, le Premier ministre italien de l'époque, Giuliano Amato, a dit quelque chose que personne n'a vraiment compris. Il a parlé de Schengen, de l'extradition. À la suite de sa déclaration il nous a fourni une partie de son commentaire. Il fallait aller très vite car le deuxième jour, les conclusions sortent devant les journalistes.

La mise en forme du texte se fait très souvent dans l'urgence et nous n'avons pas toujours le temps de bien approfondir le texte. Nous avons pris le texte d'Amato qui paraissait avoir du sens, et on l'a collé sous le paragraphe concernant la suppression de la procédure d'extradition avec comme phrase de conclusion, « le Conseil invite la Commission à travailler sur l'extradition » (...) Le lendemain de Tampere, puisque nous n'avions plus le temps de revoir le texte, cela voulait dire que le Conseil européen demandait à la Commission de faire une proposition sur la procédure d'extradition ⁶ ».

A l'époque, l'Italie se trouve dans un contexte politique difficile avec la question de l'extradition du chef du PKK, Abdullah Öcalan. En raison d'un signalement introduit par les autorités allemandes dans le système Schengen SIS, la police italienne arrête ce dernier de façon fortuite lors d'un contrôle d'identité. Immédiatement, les autorités transalpines cherchent à extradier le chef du PKK vers l'Allemagne. Cependant, en raison de la sensibilité politique de ce dossier, au niveau intérieur et extérieur, les autorités allemandes préfèrent laisser le détenu « encombrant » à la justice italienne. Ainsi, comme l'explique un représentant du SGCE :

« En fait, ce que d'Amato voulait, c'était de demander à la Commission de travailler sur le volet SIS lié à l'extradition. Il voulait que si un pays émet une demande

6. Entretien réalisé avec un membre du SGCE, avril 2004.

d'extradition, il s'engage à la suivre quelle que soit la situation que cela entraîne. On a utilisé cette occasion pour faire avancer cette question sur laquelle tout était bloqué⁷ ».

En raison des logiques politiques et médiatiques propres aux Conférences intergouvernementales européennes, les conclusions du sommet de Tampere affirment donc, parallèlement à la création de l'unité Eurojust, la nécessité de supprimer la procédure formelle d'extradition entre les États membres et d'accélérer cette procédure en réduisant ses délais⁸. Dès lors, la Commission européenne est invitée à produire une proposition intégrant ces orientations. Se saisissant de cette opportunité ouverte par les conclusions de Tampere, la DG JAI met rapidement en place un processus classique d'expertise afin de construire un projet à présenter aux Conseil des ministres européens.

Dans la continuité de sa stratégie institutionnelle, la DG JAI rédige une proposition sur les procédures d'extradition, domaine où sa volonté d'intervenir rapidement doit se comprendre également à la lumière d'un projet d'accord entre l'Italie et l'Espagne pour mettre en place une nouvelle procédure bilatérale d'extradition. Si officiellement, les représentants de l'instance communautaire et du SGCE se félicitent de cette initiative binationale, officieusement les avis restent sceptiques sur sa portée politique et judiciaire. Pour les représentants de la DG JAI, cet accord a pour conséquence principale de rendre encore plus difficile la mise en place d'un régime unique au niveau européen. Selon un certain nombre de témoignages recueillis, cette alliance bilatérale doit, essentiellement, se comprendre en raison de la volonté du gouvernement italien de Silvio Berlusconi de ne pas voir se mettre en place un projet général d'extradition obligeant l'ensemble des États européens. Les positions italiennes adoptées par la suite ne feront que renforcer ce sentiment, même si paradoxalement elles n'hésiteront pas à tenter d'utiliser cette nouvelle procédure à l'encontre des anciens brigadistes réfugiés en France.

Les discussions au sein de la DG JAI s'ouvrent en décembre 2000 et se poursuivent durant la première moitié de l'année 2001. Selon les explications fournies par les membres de cette direction, le travail consiste dans un premier temps à organiser des rencontres avec des professionnels, des avocats, des universitaires, des magistrats et des représentants de gouvernementaux spécialistes de l'extradition :

« On a eu des interviews avec un peu tout le monde pour voir ce qui ne marchait pas dans l'extradition, où étaient les problèmes principaux et surtout comment on pourrait améliorer le système. Avec ces rendez-vous, on a eu des idées qui sont arrivées et on les testait progressivement avec nos interlocuteurs⁹ ».

7. *Ibid.*

8. Conclusion du Conseil européen de Tampere, 15 et 16 octobre 1999, article 35.

9. Entretien réalisé avec un fonctionnaire européen de la DG JAI, mai 2004.

Ce processus de *brainstorming* joue un rôle important dans la manière dont le dispositif va être formulé sur le plan juridique. A titre d'exemple, l'idée qui se dessine dans les conclusions de Tampere concernant la distinction entre les deux phases pré et post-sentencieuse de l'extradition, est écartée durant cette période de consultations. A l'origine, le principe d'une procédure d'extradition européenne ne devait concerner qu'une personne recherchée ou mise en cause dans le cadre d'une enquête encore en cours (phase pré-sentencieuse). Néanmoins, les membres de la Commission européenne vont rapidement élargir la procédure aux personnes déjà jugées dans un souci de conserver la cohésion juridique des mécanismes d'extradition qui, par principe, concernent ces deux moments judiciaires.

C'est également lors de ce cycle de consultations, que les juristes du projet *Corpus Juris* sont mobilisés par les membres de la Commission européenne : « *Nous avons toujours des contacts. Il était impensable de ne pas les consulter notamment eu égard à leur projet qui prenait en compte les questions de l'extradition* ¹⁰ ».

Les représentants du *Corpus Juris* vont, dans ces conditions, mettre en avant une partie des recommandations du projet concernant la matière de l'extradition : « *Dans les recommandations de notre projet, nous avons largement évoqué cette question, notamment à travers la nécessaire harmonisation des législations pénales. Nous avons alors proposé des solutions sur l'harmonisation des procédures pénales avec des règles minimales permettant le respect des droits de la défense* ¹¹ ».

Une partie de ces recommandations est intégrée dans le document de la Commission européenne, constituant ainsi, pour certains, la base des dispositions relatives aux règles minimales en matière de respects de Droits fondamentaux. Afin que le texte puisse être présenté à la direction de la Commission européenne fin septembre, la rédaction du projet débute au mois de juin 2001 répondant ainsi à un agenda classique de rédaction : « *Quand j'étais en train d'écrire le texte, je pensais que l'on en aurait pour deux ans de négociation avec les États. Circuit classique pour une négociation et pour un texte qui était quand même un texte ambitieux. Deux ans de négociation aurait été normal* ¹² ».

Dans ces conditions, ce sont les attentats du 11 septembre qui précipitent l'adoption politique du nouveau dispositif d'extradition. Devant être défendu fin septembre 2001 au sein de la Commission européenne, le projet de mandat d'arrêt européen connaît un processus d'adoption particulier du fait du contexte politique. L'environnement « post-11 septembre » va très fortement peser sur la temporalité et le contenu de la décision en contraignant les États membres à une adoption politique : « *On a même eu du mal à comprendre ce que le*

10. *Ibid.*

11. Entretien réalisé avec l'une des rédactrices du projet *Corpus Juris*, février 2003.

12. Entretien réalisé avec un fonctionnaire européen membre de la DG JAI, mai 2004.

*Conseil nous demandait. Une négociation, comme celle que nous devions mener, en trois mois paraissait totalement impossible. Les États voulaient quelque chose et très vite*¹³ ».

Présenté au Conseil JAI le 20 septembre, le mandat d'arrêt européen est au cœur d'une réunion extraordinaire du Conseil européen le 21 septembre, au cours de laquelle les chefs d'État et de gouvernement demandent aux instances du Conseil des ministres européens et à la Commission européenne de préparer un projet en vue d'une adoption définitive en décembre 2001. L'adoption politique se réalise le 6 décembre 2001 au sommet de Laeken (Guild, Bigo, 2002), soit deux mois seulement après le Conseil extraordinaire du 21 septembre. Comme le souligne un membre de la DG JAI de la Commission européenne : « *Il est clair que le projet était prêt, parce que l'on n'aurait pas pu faire un texte en huit jours. Ce qui a changé du fait des attentats, c'est la pression sur les négociations et la rapidité de ces mêmes négociations* »¹⁴.

Dans ces conditions, et à la surprise des membres de la DG JAI ayant suivi ce dossier, certains points politiques considérés *a priori* comme sensibles sont rapidement entérinés. À l'inverse, d'autres questions définies comme moins problématiques sont âprement débattues voire pour certaines écartées au nom de la rapidité et de l'« *efficacité politique* »¹⁵.

B/ Des négociations intergouvernementales marquées par l'urgence et le sceau du pragmatisme

Régulièrement mise en avant, la lenteur des procédures d'échanges est identifiée par la quasi-totalité des praticiens et politiques comme le principal « problème » de l'extradition. L'objectif officiellement affiché lors du Conseil de septembre 2001 est de réduire les délais tout en donnant à l'ensemble des procédures d'extradition une forme d'automaticité.

Cette idée d'accélérer la procédure est immédiatement adoptée lors des négociations. Ainsi, la décision définitive autorisant ou refusant la remise de la personne doit être prise, sauf circonstances exceptionnelles, dans une période maximum de trois mois après son arrestation. Ce raccourcissement dans le temps de l'échange entre les autorités nationales justifie, par ailleurs, un certain nombre de solutions nouvelles. Par exemple, si la remise doit être différée au motif que la personne fait l'objet de poursuites ou doit exécuter une peine dans l'État ayant reçu la demande, il est alors possible d'effectuer une remise temporaire de l'intéressé afin qu'il puisse être entendu par l'État demandeur dans le cadre de la même enquête ou bien d'une affaire différente.

À la base du projet de la Commission européenne, cette question des délais est, elle aussi, très rapidement validée par les autorités nationales. Une telle nouveauté, si elle implique une certaine automaticité de l'extradition, reste soumise à certaines conditions.

13. Entretien réalisé avec un fonctionnaire européen membre de la DG JAI, mai 2004.

14. Entretien réalisé avec un fonctionnaire européen membre de la DG JAI, mai 2004.

15. *Ibid.*

Ainsi, si l'accord de la personne concernée par le mandat d'arrêt européen déclenche automatiquement cette obligation de trois mois, son refus oblige une validation juridique de la part des autorités judiciaires de l'État requis. Ce point juridique prendra toute son importance par la suite dans l'application pratique du dispositif. La question de l'automaticité de la procédure d'extradition européenne est également présente dans le choix de judiciariser entièrement cette procédure d'extradition.

Contrairement aux mécanismes du droit classique de l'extradition, qui oblige l'intervention d'un représentant du gouvernement pour toute exécution de remise, le *EAW* constitue une procédure exclusivement judiciaire. Cette disposition représente un élément central du nouvel instrument européen de coopération. Au cours des négociations, cette « révolution » a été acceptée sans délai par les délégations nationales malgré sa portée pratique et symbolique :

« C'est une question extrêmement ambiguë, c'est le pouvoir politique qui se fait hara-kiri et qui dit, jusqu'à maintenant c'est moi qui étais détenteur de la décision finale pour remettre les personnes, maintenant ce n'est plus moi, ce sont mes juges. C'est quand même quelque chose d'énorme qui a été acceptée dès le début, alors que nous pensions avoir de très longues discussions sur cette problématique¹⁶ ».

En France, la perte de pouvoir subie par le Conseil d'État en tant que juridiction administrative de contrôle pour l'extradition témoigne bien de la logique qui a prévalu durant le processus décisionnel :

« On a tordu le bras au Conseil d'État parce que s'il avait été consulté, rien ne dit qu'il aurait été ravi de perdre son pouvoir. À partir du moment où l'on supprime la décision du ministre, on supprime le recours administratif, donc on supprime tout un pan de la jurisprudence du Conseil d'État. La pression politique sur la négociation a fait que tout cela est passé à la trappe, à toute vitesse, et que certains se sont peut-être étranglés au Conseil d'État français¹⁷ ».

Cependant, cette mise à l'écart officielle du pouvoir politique dans la procédure pénale d'extradition n'est pas absolue. Les États se réservent une certaine latitude en vertu de l'article 32 de la décision-cadre. Nous verrons par la suite la manière dont certains États vont largement utiliser cette possibilité lorsqu'ils transposeront la norme européenne dans leurs législations nationales.

Une des autres principales ruptures du nouveau dispositif avec les règles de l'ancien régime d'extradition réside dans la question de la nationalité de la personne concernée par la demande. Désormais inscrite parmi les règles fondamentales qui régissent la procédure de mandat d'arrêt européen, la nationalité de la personne réclamée ne peut plus constituer un

16. Entretien réalisé avec un fonctionnaire européen membre de la DG JAI, février 2003.

17. *Ibid.*

motif systématique de non-exécution de la demande. De par l'environnement politique des négociations, cette question a été, elle aussi, rapidement adoptée en dépit de l'attachement historique de certains pays à ce principe. Malgré sa forte dimension politique, les négociations n'ont pas achoppé sur cet enjeu, à la surprise une nouvelle fois des membres de la Commission européenne :

« La question de la remise des nationaux, importante politiquement, n'a jamais été contestée à ce niveau. On aurait très bien pu imaginer qu'un pays dise : « moi, mes nationaux il n'en est pas question ! ». La France, qui n'avait pas de contraintes juridiques mais qui a toujours été opposée fortement à la remise de ses nationaux, n'a pas fait un pli – elle a immédiatement accepté¹⁸ ».

Si sur le plan politique l'adoption s'est faite sans réelle négociation, en revanche il semble que sur le plan juridique, certaines difficultés ont été soulevées à ce stade des négociations :

« La décision a été contestée par certains au niveau de problèmes juridiques, par exemple, les autrichiens, les grecs, les portugais, parce qu'il y avait des dispositions dans leur Constitution et qu'il fallait trouver le moyen soit de réformer, soit d'interpréter la Constitution pour que la remise des nationaux devienne possible. C'était plutôt voir comment on pouvait aider à résoudre les questions juridiques¹⁹ ».

Ces négociations particulières entraîneront l'introduction de certaines exceptions qui vont permettre, en raison du contexte politique, d'aboutir le plus rapidement possible à un consensus général sur ces questions. Cependant, comme nous le verrons par la suite, une telle unanimité sera fortement remise en cause lors des transpositions nationales de la décision-cadre.

D'autres nouveautés contenues dans le projet de la Commission européenne ont, par ailleurs, donné lieu à de vifs débats durant les premières négociations politiques. Ainsi, si les discussions sur la judiciarisation de la procédure et la remise des nationaux ont rapidement abouti à un accord, celles concernant la fin de la double incrimination ont été plus mouvementées. Cette nouvelle disposition prévoit l'exécution automatique de la demande d'extradition pour une liste de 32 infractions préétablies : *« Avec la pression, les États ont voulu avant tout se concentrer sur les questions qui leur semblaient importantes dont celle de la double incrimination. La double incrimination a été un des points essentiels du débat alors que, en pratique, on savait que ce n'était pas une très grosse difficulté²⁰ ».*

Cette différence dans les priorités entre les autorités nationales et les membres de la Commission européenne résulte de la différence de position et de stratégie des forces en

18. *Ibid.*

19. *Ibid.*

20. Entretien réalisé avec un fonctionnaire européen membre de la DG JAI, mai 2004.

présence. Du point de vue des États, soucieux de ne pas voir introduire dans leurs législations des infractions non reconnues pénalement, la question de la double incrimination est appréhendée comme un point crucial en tant que problème d'ordre politique. A l'inverse, pour les représentants de la Commission européenne, promoteurs d'une démarche essentiellement pratique et opérationnelle, la double incrimination apparaît comme une question relativement facile à résoudre en raison des pratiques du régime de l'extradition :

« Lors de notre travail en amont, on ne nous a jamais dit que la double incrimination était une grande difficulté au niveau pratique. Les juridictions l'appréciaient de manière assez souple. Donc, si les éléments constitutifs d'une infraction n'étaient pas exactement les mêmes, on l'acceptait. Le plus souvent, pour déterminer si les faits qui faisaient l'objet d'une poursuite étaient oui ou non des infractions dans la législation nationale, les juridictions n'interprétaient pas au pied de la lettre ²¹ ».

Sur le plan juridique, la focalisation des négociations sur la question de la double incrimination entraîne l'élaboration d'une liste positive d'infractions pour le champ d'application du mandat d'arrêt européen. En reprenant quasiment à l'identique le document de la convention Europol et de la décision-cadre Eurojust, les États privilégient, de nouveau, une approche globale des phénomènes de criminalité. A l'instar de ceux que nous avons souligné pour Eurojust, deux dynamiques complémentaires permettent de comprendre cette orientation. Le choix de la liste positive s'explique à la fois par la labellisation des phénomènes criminels construite par le décideur politique, et par une logique institutionnelle visant à exploiter une classification déjà négociée et employée pour d'autres instruments.

Les débats sur cette problématique de la double incrimination ont également lieu avec d'autres acteurs moins centraux du processus de décision. Ainsi, certains juristes vont remettre en cause l'approche criminologique, estimant qu'il s'agit d'une régression du droit d'extradition et que ce type de classification en fonction de crimes et délits soulève de sérieux problèmes dans le cadre d'une procédure uniquement judiciaire.

De telles prises de parole ont lieu dans le cadre de séminaires européens en présence des membres du SGCE, de la Commission européenne ou des représentants des autorités nationales. D'autres acteurs, positionnés dans une stratégie de protection des droits de l'Homme, estiment, de leur côté, que cette liste aboutit à une labellisation criminelle difficilement contrôlable. Ces critiques renvoient alors à des contextes nationaux spécifiques. Ainsi, en Suède, des associations soulignent que l'adoption du mandat d'arrêt européen conduit à l'intrusion dans la législation nationale d'incriminations qui auparavant n'étaient soit pas pénalisées, par exemple l'infraction de « participation à une organisation criminelle », soit définies d'une façon et à un niveau juridique différent, comme les infractions de « terrorisme » et de « racisme ». Ces remises en cause mettent alors en lumière la tension

21. *Ibid.*

juridique qui existe entre l'acceptation d'une telle liste à l'échelle européenne et l'absence d'harmonisation au niveau des catégories nationales d'infractions.

Enfin, l'application de ce principe de double incrimination signifie la perte pour les autorités judiciaires, à qui la requête est transmise, de tout contrôle de légitimité de la demande d'extradition. En effet, le simple fait que le crime ou le délit fasse partie de la liste des 32 infractions, oblige le juge national qui reçoit la demande à l'exécuter, sans qu'un contrôle sur le fond puisse être exercé. Nous verrons par la suite, que cette question sera au cœur des processus de transposition et d'utilisation du *EAW*.

Si la volonté des États européens d'occuper le devant de la scène internationale dans la lutte contre le terrorisme a conduit à surmonter certains blocages, les autorités nationales n'en ont pas moins imposé des conditions, comme en témoigne l'introduction de dérogations pour la date de prise en compte des actes criminels pouvant être traités dans le cadre de cette nouvelle procédure. En effet, si le mandat d'arrêt européen est applicable, en principe, quelle que soit la date de commission des faits, certains États veulent établir une déclaration, sur les fondements de l'article 32, selon laquelle ils continueront à appliquer les règles de l'extradition classique pour des faits commis avant une date précise.

En France, les faits antérieurs au 1^{er} novembre 1993, date du Traité de Maastricht, ne peuvent tomber sous le coup du mandat d'arrêt européen. Ce choix s'explique par le refus clairement affiché des autorités d'extrader *via* le mandat d'arrêt européen les anciens brigadistes italiens réfugiés sur le territoire : « *La France a mis une date. Elle avait très clairement en tête les brigadistes, tout le monde le savait* ²² ».

De son côté, l'Italie a imposé une dérogation du même type mais pour d'autres raisons : « *L'Italie a fait exactement la même chose, mais avec le 7 août 2002. Elle n'accepte pas de mandat pour des faits antérieurs, au nom d'intérêts politiques et financiers qu'elle voulait absolument protéger* ²³ ». Au total, trois États, l'Autriche, l'Italie et la France ont accepté, durant les négociations, le projet sous réserve d'une telle dérogation. De manière générale, ce type de choix résulte du jeu diplomatique et intergouvernemental qui prévaut dans l'enceinte du Conseil : « *Chacun a essayé, dans une logique nationale, de dire j'accepte le système mais avec quelques aménagements pour des choses particulières* ²⁴ ».

Les attentats du 11 septembre 2001 ont donc joué un rôle d'accélérateur du processus de décision, en incitant les États européens à faire un geste politique dans le souci de montrer leur position en faveur de la lutte contre le terrorisme. L'existence, à cette époque, du projet de la Commission européenne a constitué, dès lors, une solution politique commode et rapidement mobilisable. Les attentats ont ainsi créé une convergence d'intérêts

22. Entretien réalisé avec un fonctionnaire européen membre de la DG JAI, février 2003.

23. *Ibid.*

24. Entretien réalisé avec un fonctionnaire européen membre de la DG JAI, mai 2004.

entre les différents acteurs, dont les objectifs étaient jusque-là relativement divergents en matière d'extradition. Pour autant, cela ne signifie pas que le projet de la Commission européenne ait été adopté sans modifications, bien au contraire.

Au cours des divers entretiens effectués avec des membres des Chancelleries nationales et du SGCE, il apparaît, en fait, que la décision-cadre finale, entérinée lors du sommet de Laeken en décembre 2001, a subi une forte reformulation politique et juridique sous la houlette de la présidence belge, en étroite relation avec les membres du SGCE :

« Nous sommes partis de la proposition de la Commission européenne, mais ensuite, il a fallu tout changer pour que cela tienne la route lors du sommet européen. Il y avait des paramètres politiques très forts et des discussions qui allaient être difficiles à mener avec certains pays. Le projet tel quel, aurait eu du mal à être accepté une fois la pression politique des attentats retombée. Je pense même qu'il n'aurait jamais été accepté²⁵ ».

Au cœur de cette configuration, on retrouve le représentant belge qui dirige, à la même époque, la fin des négociations sur le projet Eurojust et qui entretient des relations étroites avec les membres de la direction « coopération judiciaire européenne » du SGCE. La réécriture de la décision-cadre est ainsi effectuée en petit comité – 3 à 4 personnes du SGCE et de la Chancellerie belge –, dans une stratégie visant à favoriser avant tout une adoption rapide par les États, quitte à écarter certains pans du projet de la Commission européenne :

« Nous devons être réalistes, les États s'étaient mis d'accord pour une adoption, mais ils n'allaient quand même pas tout laisser passer sans négociation. L'idée était de poser un premier cadre accepté par tous, pour ensuite consolider l'ensemble du dispositif et le rendre le plus efficace possible étant donné les différences nationales²⁶ ».

On retrouve donc ici la logique pragmatique également très présente dans les négociations concernant l'unité Eurojust. La rapidité des négociations ainsi que le positionnement des acteurs au cœur de la formulation juridique de la décision-cadre, n'est pas sans répercussion sur la forme que va prendre le dispositif d'extradition. Pour certains membres du SGCE ou des autorités nationales, défendant l'idée d'une évolution pragmatique et opérationnelle, le texte de Laeken a eu comme intérêt essentiel de dépasser la logique du plus petit dénominateur commun : *« Je pense que si on avait négocié pendant*

25. Entretien réalisé avec un haut fonctionnaire du ministère de la Justice belge, février 2003

26. Entretien réalisé avec un membre du SGCE, avril 2004.

*deux ans, le texte ne serait sûrement pas meilleur, je pense même qu'il aurait été plus mauvais. Il se serait certainement effiloché, parce qu'effectivement, la pression aidant, les États se sont concentrés sur les questions les plus importantes*²⁷ ».

L'ensemble des acteurs interviewés estime, tout de même, qu'au niveau technique et juridique, le dispositif adopté connaît certaines limites : *« Il y a clairement des choses qui ont été oubliées. Ceci est lié au fait que l'on a négocié très vite. Il y a des défauts, notamment de traduction, je pense que c'est là que le bât blesse*²⁸ ».

Au-delà des questions de forme, la rapidité des négociations a également eu des conséquences sur le contenu juridique de la nouvelle procédure d'extradition. En effet, face aux exigences de sécurité affichées au lendemain du 11 septembre 2001, la question de l'équilibre judiciaire entre les procédures d'arrestation et de défense n'a pas été l'objectif majeur des négociations. Le témoignage d'une représentante de la DG JAI lors d'un séminaire relatif au mandat d'arrêt européen est significatif de la logique politique qui a dominé durant les quatre mois de négociations :

*« Il y avait une telle pression des États pour aller le plus vite possible lors des discussions, que nous n'avons pas pu défendre notre position et nos propositions sur la question des droits de la défense. Tout devait se négocier dans des délais très courts et les autorités nationales ainsi que les instances du Conseil ont tout fait pour écarter les questions qui risquaient de poser des problèmes*²⁹ ».

On assiste ainsi, à l'instar de ce qui a pu se passer pour l'unité Eurojust, à la mise à l'écart d'une série de dispositions au nom d'un certain pragmatisme politique : *« Cela aurait été trop long de négocier sur tout et en particulier sur les problématiques concernant les droits fondamentaux. C'était plus facile et plus rapide de se concentrer sur les procédures accusatoires pour commencer. Il fallait créer quelque chose*³⁰ ».

Des critiques ont fait valoir la faiblesse des garanties accordées aux personnes concernées par un mandat d'arrêt européen par rapport à celles qui existent dans le cadre des anciennes procédures d'extradition, notamment à travers les procédures contradictoire et les possibles voies de recours. Certains syndicats de magistrats et ONG européennes vont critiquer le nouveau dispositif évoquant son caractère « liberticide ». Ces prises de paroles se feront essentiellement durant les phases de transposition nationales mais n'auront pas d'impact immédiat sur la forme juridique du EAW. Le contexte des négociations a donc fait prévaloir l'enjeu politique sur les problématiques légales. On retrouve les mêmes logiques de négociations qui ont prévalu dans le cas de l'unité Eurojust et qui sont au centre

27. Entretien avec un fonctionnaire européen membre de la DG JAI, mai 2004.

28. *Ibid.*

29. Déclaration d'une représentante de la DG JAI lors d'un séminaire relatif au mandat d'arrêt européen, séminaire du CEPS (Center for European Policy Studies), Bruxelles, 13 février 2006.

30. Entretien réalisé avec un membre du SGCE, avril 2004.

de la méthode défendue par les professionnels de la coopération judiciaire en poste au sein des institutions politiques. L'incertitude juridique due à ce décalage entre l'approche politique dominante et les nécessités légales constitue un facteur important dans les modalités de mise en œuvre juridique et pratique du *EAW* au sein des États membres. En effet, une partie des Cours constitutionnelles européennes remettront en cause un certain nombre de dispositions de la décision cadre européenne estimant que cette dernière tend à introduire dans certains cas des principes juridiques contraires au droit interne (Guild, 2006). Dans ces conditions, la compréhension des dynamiques sociales qui structurent individuellement et collectivement le groupe des *policy experts* de la coopération judiciaire européenne devient une piste d'étude essentielle.

II La fabrication d'une expertise de l'entraide pénale résultat d'une socialisation et d'une spécialisation singulières aux affaires européennes

Durant les années 1990, l'institutionnalisation d'un domaine européen en matière pénale a eu pour effet de multiplier les postes en charge de ces questions à l'échelle européenne et nationale. A cette époque, les principaux postes concernant spécifiquement ce secteur se situent au niveau des Représentations permanentes nationales à Bruxelles (RP), des groupes de travail et comités *ad hoc* du Conseil des ministres européens, des fonctions de magistrats Schengen, de magistrats de liaison et de membres de l'*European Judicial Network* (EJN). Les postes au sein des autorités centrales et fédérales des États membres ont également une grande importance. Du fait de la singularité politique et administrative de chaque pays de l'UE, on constate de profondes diversités dans l'organisation interne de ces autorités. C'est la raison pour laquelle les fonctions concernant les affaires de coopération européenne en matière judiciaire sont très différentes, selon les pays, tant en ce qui concerne leurs prérogatives que la manière dont elles sont valorisées.

Pourtant malgré des logiques d'actions qui se structurent encore de manière importante dans le cadre national, on observe une certaine unité sociale entre ces acteurs qui se traduit par la production et l'échange d'un ensemble de croyances, de pratiques et de savoirs faire concernant la coopération judiciaire. Comme nous le verrons par la suite, le partage d'une même approche des questions d'entraide pénale conduit ces magistrats et fonctionnaires qui composent ce réseau à se différencier fortement des acteurs ayant participé au projet *Corpus Juris* ou à l'Appel de Genève (Paris, 2008). Or, ce sont leurs orientations juridiques et politiques qui s'imposent durant les négociations du mandat d'arrêt européen.

A/ Le partage d'une vision opérationnelle de la coopération comme lien social

Le premier type de représentations communes réside dans le fait de considérer la coopération européenne comme une solution politique et institutionnelle essentielle pour la réalisation de l'Union européenne. Plusieurs éléments en ce sens sont évoqués par l'ensemble des acteurs rencontrés dont celui faisant de la coopération entre les États membres le moyen le plus approprié pour lutter contre les phénomènes criminels qualifiés de transnationaux. Dans cette perspective, les représentations sociales identifiant la criminalité organisée et le terrorisme en termes de menace transnationale se trouvent au cœur des logiques discursives (Den Boer, 2002). Ainsi, ces acteurs jouent un rôle essentiel dans la diffusion d'un véritable discours de politique publique faisant de la collaboration judiciaire européenne face aux phénomènes criminels transnationaux une solution politique et judiciaire à part entière.

Ces perceptions et croyances incarnent les représentations dominantes et légitimes, au point de devenir autonomes et de s'imposer au cœur du *problem stream* et du *policy stream*. Présentée sous la forme d'une solution « bénéfique » et « naturelle », une telle vision de l'entraide pénale n'était pourtant pas dominante auparavant. Le principe de la coopération trans-étatique s'impose au cœur du champ de la sécurité à partir du début des années 1980 notamment à travers les premières expériences institutionnelles de coopération policière (Bigo, 1996). L'espace pénal européen se développe ainsi autour du discours de légitimation faisant de la prévention face à « la criminalité transnationale organisée », puis à partir de 2001 face au « terrorisme international », l'enjeu politique et judiciaire exclusif de l'UE. L'imposition de ce véritable récit de politique publique a des conséquences fondamentales dans l'agencement et l'équilibre du régime pénal européen (Guild, Geyer, 2008). Les négociations intergouvernementales vont s'orienter vers la mise en place de dispositifs privilégiant largement la dimension d'arrestation et de punition au détriment des éléments légaux de stabilité des procédures pénales. Dans le même temps, ces acteurs présentent le renforcement de la coopération judiciaire comme un élément essentiel en faveur de la légitimation du secteur européen de la sécurité. Le fait que la coopération policière se soit institutionnalisée avant l'entraide en matière judiciaire est souligné de façon systématique comme un déséquilibre nécessitant la mise en œuvre de dispositifs judiciaires afin d'encadrer l'action des forces de police³¹.

Enfin, dans un autre registre, la totalité de ces professionnels partagent également ce qu'ils qualifient d'expérience commune. La représentation qu'ils se font d'eux mêmes en termes « d'inventeurs » en matière de coopération européenne durant les années 1990,

³¹ Article 30 du Traité d'Amsterdam Traité d'Amsterdam modifiant les traités sur l'Union européenne, JOCE C 340 du 10 novembre 1997.

constitue un paramètre essentiel dans la manière dont ces magistrats et hauts fonctionnaires définissent leur approche de la coopération européenne de façon individuelle mais aussi collective. Selon eux, se construit un ensemble de savoirs faire spécifiques en raison de l'apprentissage au niveau européen, des règles différentes que celles inculquées lors de leurs formations initiales. Dans cette perspective, le « relationnel », les « impératifs diplomatiques » et la nécessité de savoir « dépasser les pratiques nationales » sont érigés en valeurs partagées par tous. Ce partage d'une « *technocratic mentality* » (Radaelli, O'Connor, 2009) leur permet, selon eux, de se distinguer nettement des acteurs restés dans les affaires nationales.

Ces professionnels se définissent de façon collective comme des intermédiaires, au croisement des jeux juridiques nationaux et des processus transnationaux. Étroitement liés à cette définition qu'ils ont de leurs fonctions, ces magistrats et hauts fonctionnaires partagent et défendent une méthode qu'ils qualifient eux mêmes de « pragmatique » dans le but, toujours selon eux, de favoriser une construction progressive et avant tout opérationnelle des dispositifs de coopération. Présentée comme la méthode européenne par excellence, cette démarche se différencie cependant de la méthode communautaire, car elle n'implique pas une intégration initiale au niveau des autorités communautaires. Dans ce type de configuration, les autorités nationales restent les principaux décideurs. Cette démarche dite « pragmatique » apparaît, aux yeux des professionnels qui la défendent, comme l'unique moyen de renforcer la construction européenne³² dans un secteur aussi « sensible » que celui de la justice pénale. Les expériences diplomatiques et politiques sont alors appréhendées comme un atout fondamental.

On retrouve à travers ce positionnement l'approche perçue comme classique du processus de construction européenne qui consiste à favoriser la construction de dispositifs en fonction des cas concrets dans une démarche dite des « petit pas ». La dimension opérationnelle est ainsi promue au rang d'objectif principal par rapport à la cohérence juridique du dispositif. Cette approche s'appuie sur l'idée que la cohérence se construira inévitablement à travers l'expérience quotidienne. Dans cette perspective, l'exemple de Schengen est régulièrement cité en tant que référence. Ce n'est donc pas un hasard si une partie des hauts fonctionnaires et magistrats qui ont contribué aux accords de Schengen interviennent également dans la construction cognitive et juridique des instruments de coopération judiciaire tels qu'Eurojust et le mandat d'arrêt européen. Les logiques sociales des accords de Schengen analysées par Virginie Guiraudon (2003) trouvent ainsi un prolongement dans la mise en place d'un système européen judiciaire. Le rejet des recommandations formulées par les mobilisations *Corpus Juris* et l'Appel de Genève en faveur d'un procureur européen s'inscrit dans ce système de pensées : « *Les grands projets pour construire un espace pénal européen tout de suite ne sont pas en phase avec la*

32 Expression utilisée régulièrement dans les différents entretiens.

méthode classique européenne. On ne peut pas communautariser tout de suite un secteur aussi sensible que le pénal, ce n'est pas réalisable politiquement »³³.

Dans un tel cadre, la question de la souveraineté des États est utilisée comme un moyen de justifier le choix d'une approche permettant de construire un espace pénal européen tout en respectant la dimension intergouvernementale de ce domaine. Une telle démarche marque la mise à l'écart au niveau cognitif des autres solutions proposées dont celles en faveur d'une communautarisation générale et rapide du domaine pénal. Cette vision dominante de la construction européenne, soutenue par les experts du domaine, va influencer directement la manière dont Eurojust et le mandat d'arrêt européen vont être présentés par la suite comme des étapes nécessaires visant à renforcer l'entraide européenne dans sa dimension organisationnelle plutôt que dans le contenu des normes.

Cette démarche qui est au cœur, comme nous l'avons souligné précédemment, du processus décisionnel du mandat d'arrêt européen a également prévalu dans le cas de l'unité Eurojust et la mise en place d'une unité provisoire pro-Eurojust dès 2000, soit un an avant l'adoption définitive de la décision-cadre européenne stipulant la création de l'unité judiciaire (Mangenot, 2006). En choisissant de créer cette structure avant la définition et l'adoption de son cadre institutionnel et de sa base juridique, les représentants nationaux et les membres du Secrétariat Générale du Conseil de l'UE à l'origine de cette initiative avaient comme principale inquiétude de construire un dispositif qui trouve dans sa simple existence sa principale raison d'être : « *Le fait que pro-Eurojust existe est déjà une avancée en soit. Le plus important dans la construction européenne est que le dispositif existe. Ensuite vient la question de sa forme et de son activité* »³⁴. Dans cette logique d'action, la définition des bases légales concernant les principes généraux du droit et les procédures judiciaires n'intervient qu'*a posteriori* afin de justifier et de légitimer ce qui existe déjà. Une telle dynamique de production n'est pas sans conséquence sur la manière dont Eurojust et son activité vont se développer par la suite dans une recherche quotidienne de légitimité vis-à-vis des autres autorités européennes et nationales (Mégie, 2008).

Ces orientations en faveur d'une vision pragmatique et opérationnelle de la coopération judiciaire se trouvent au cœur du *policy making* européen en matière de coopération judiciaire. Cette approche influence concrètement la manière dont les deux principaux instruments d'entraide, Eurojust et le mandat d'arrêt européen, ont été formulés et adoptés. La volonté de comprendre l'origine de ces mobilisations individuelles et collectives nous conduit à interroger la manière dont ces professionnelles s'investissent dans le domaine européen et réussissent à devenir de véritables *policy experts* présents et écoutés au moment des prises de décisions. Cette perspective nous oblige à travailler sur les dynamiques permettant la formation de capitaux politiques transnationaux (Georgakakis,

33 Entretien réalisé avec un haut fonctionnaire du ministère de la Justice belge, février 2003.

34 Entretien réalisé avec un magistrat français travaillant dans la coopération judiciaire, septembre 2001.

2008) et grâce auxquelles ces acteurs se construisent et s'imposent au centre du *policy making* européen.

B. La position d'expert européen comme produit de dynamiques de socialisation et de légitimation

Les voies de la spécialisation à l'Europe.

Il semble possible de dégager deux voies principalement empruntées pour accéder à la spécialisation judiciaire européenne et par la suite être nommé à une fonction en charge de cette matière. L'entrée dans la coopération judiciaire se structure ainsi soit par l'occupation d'un poste au sein des institutions nationales compétentes sur ces questions soit par l'expérience de terrain. A partir de ces premières implications dans les questions de coopération judiciaire européenne, des filières se mettent en place dans lesquelles il devient possible de faire carrière, avec l'émergence de postes gagnant en visibilité.

Dans le cas de l'accès *via* la voie institutionnelle, les acteurs commencent à construire leur expertise au sein des diverses autorités politiques centrales compétentes en matière de justice pénale en s'occupant des questions de formulation des normes pénales en matière de coopération transnationale et de leur mise en œuvre juridique. Dans ce cas et en fonction des États, ces professionnels ne sont pas exclusivement des magistrats. C'est le cas, par exemple, du responsable des questions de coopération pénale au sein du Ministère Belge de la justice qui a participé activement à la formulation du projet Eurojust et de la décision cadre du mandat d'arrêt européen. Pour ces professionnels, le travail au sein de ces Chancelleries ou ministères en charge des questions européennes porte essentiellement sur la dimension technique et diplomatique de l'entraide. Ces acteurs interviennent donc plus spécifiquement dans le registre juridique, en matière de transposition des normes et décisions européennes, ou dans le registre politique lorsque les services des ministères doivent produire des notes en amont des négociations ou sommets européens. Membres des institutions politiques de leurs pays, la nomination et la durée du mandat de ces hauts fonctionnaires ou magistrats peuvent, en fonction des États, être largement dépendante de l'alternance politique. Dans ces conditions et comme nous le préciserons par la suite, la question des ressources d'ordre politique et/ou syndical peut prendre une grande importance en fonction des pays.

Une autre voie d'accès à la spécialisation, que l'on peut qualifier d'accès par le terrain, est également observable et mérite d'être évoqué. Concernant cette entrée dans le domaine de la coopération européenne, la question soulevée par Antoine Vauchez, dans son analyse de la magistrature italienne, de « l'inégalité d'accès » aux matières judiciaires en raison du temps de la procédure et de la répartition géographique des affaires, apparaît des plus

pertinentes (Vauchez, 2004). En effet, dans le cas de la coopération judiciaire européenne, de par la nature des infractions qui nécessitent une telle collaboration, tous les juges des États membres de l'UE ne sont pas confrontés à ce domaine, malgré un élargissement croissant des infractions qualifiées de la sorte. Dans la pratique, ces affaires représentent une minorité des cas traités par les autorités judiciaires nationales. Une telle dimension permet de donner du sens à la première explication formulée par une grande majorité des acteurs eux-mêmes, selon laquelle leur investissement dans les questions européennes est dû au hasard : « *Ce qui a déterminé mon orientation, c'est aussi le hasard des permanences. Il se trouve que les grandes affaires de stupéfiants internationaux sont tombées sur mes permanences. C'est le hasard des choses qui a fait ça* »³⁵.

En fait, ce que les acteurs qualifient de « hasard » peut être interprété comme le résultat de l'inégalité d'accès qui existe entre les magistrats sur les affaires européennes. L'ouverture au domaine de l'entraide pénale dépend de la capacité des juges à prolonger leur expérience dans ce type de contentieux, en accumulant le nombre de dossiers traités en la matière. Plusieurs facteurs permettent de comprendre que certains magistrats sont confrontés plus que d'autres à ce type spécifique d'enquêtes judiciaires.

Premièrement, la compétence géographique des magistrats est une première explication. Un grand nombre de personnes occupant un poste dans la coopération européenne ont travaillé dans des juridictions qui, en raison de leur situation géographique, regroupaient le traitement d'affaires transnationales. Certains magistrats compétents dans des zones transfrontalières, ou bien dans des zones incluant des grands ports, ont ainsi été confrontés de manière directe à la question de l'entraide. Du fait d'un contexte géographique particulier, ces juges sont très fréquemment en charge des contentieux impliquant une entraide bilatérale avec les pays frontaliers. Afin de mener à bien leur procédure, les magistrats doivent connaître les règles de coopération et donc les principales caractéristiques du système judiciaire du pays voisin. Un tel phénomène d'apprentissage est également observable pour les forces de police, notamment entre la France, l'Allemagne et la Belgique (Maguer, 2004).

Deuxièmement, la nature des infractions traitées dans le cadre national constitue une autre explication. Une partie des magistrats rencontrés évoquent ainsi une spécialisation dans des affaires de « criminalité transnationale organisée » (CTO). L'expérience dans la lutte contre les phénomènes de CTO représente un des principaux dénominateurs communs à une grande partie des magistrats qui s'engagent dans les affaires européennes durant les années 1990. Les magistrats en charge de ces questions, notamment dans des pays où le système judiciaire permet une spécialisation en la matière, vont être les premiers à véritablement s'intéresser à l'enjeu européen, dans une stratégie essentiellement

³⁵ Entretien réalisé avec un magistrat français, juin 2003.

opérationnelle. Le poste de magistrats de liaison en Italie fut ainsi créé afin de renforcer l'entraide bilatérale sur la question de la « criminalité organisée »³⁶. Le fait que la coopération judiciaire ait été définie comme enjeu politique européen à travers la lutte contre les phénomènes de CTO (Mitsilegas, 2001) doit être mis en relation avec un tel processus de reconversion.

Enfin, l'institutionnalisation, à partir du début des années 1990, des dispositifs de coopération tel que les magistrats Schengen ou, par la suite, l'*European Judicial Network* (EJN) a également conduit certains magistrats à travailler, au sein de leur juridiction nationale, de manière constante sur les procédures d'entraide européenne. La création de ces postes spécialisés dans l'envoi et la réception des procédures de coopération a servi de point d'entrée pour des magistrats qui ultérieurement vont se spécialiser dans le domaine européen.

En raison des facteurs géographiques, organisationnels et/ou du type d'affaires traitées, certains magistrats nationaux se trouvent de façon plus constante en charge de procédures à dimension transnationale. La confrontation régulière à ces contentieux conduit une partie de ces professionnels à accumuler des expériences en la matière, ce qui par la suite leur permet d'être recrutés ou nommés à des fonctions consacrées spécifiquement à la coopération européenne. Les différents types d'entrées dans la coopération judiciaire européenne ne sont pas sans conséquence sur la façon dont ces professionnels se définissent par la suite, individuellement et collectivement. La prise en compte de l'évolution des carrières permet de comprendre comment pour certains professionnels les expériences pratiques et/ou techniques s'accumulent, leur permettant de construire leur expertise et leur légitimité.

Si certaines propriétés aident à ces acteurs à se positionner avec succès sur le terrain européen et de l'ériger en spécialité à part entière, cela ne signifie pas que l'ensemble de ces professionnels participent de la même manière à la construction des dispositifs de coopération. Se pose, dès lors, la question de la division du travail entre les membres du groupe. Le poids des affiliations nationales et des parcours professionnels apparaît comme un facteur déterminant faisant de ce groupe un ensemble d'acteurs hétérogènes. La compréhension de cette dimension nous renvoie directement à la problématique de la légitimité, et par là même, aux raisons pour lesquelles certains réussissent à imposer durablement leur autorité de *policy entrepreneurs* dans un domaine politique européen en pleine évolution.

³⁶ CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Action commune du 22 avril 1996 concernant un cadre d'échange de magistrats de liaison visant à l'amélioration de la coopération judiciaire entre les Etats membres de l'Union européenne*, JOCE L 105 du 27 avril 1996.

Les professionnels qui s'engagent dans l'entraide européenne ont en commun d'avoir une connaissance singulière d'un secteur en cours d'institutionnalisation. On constate surtout une circulation de ces acteurs entre les différents postes européens et nationaux leur permettant alors de construire leur légitimité. Ce phénomène a également pour effet de réduire le nombre de professionnels spécialisés dans le domaine de la coopération judiciaire.

Une légitimité construite grâce à une circulation et un multipositionnement au carrefour des espaces nationaux et européens.

Ainsi, à partir du milieu des années 1990, un groupe relativement restreint de magistrats et de hauts fonctionnaires aux parcours et expériences ancrés dans les affaires internationales deviennent progressivement les premiers spécialistes de la coopération judiciaire européenne. Le fait de se positionner en tant que précurseurs et détenteurs de savoirs et de savoirs faire spécifiques et nouveaux va permettre à ces professionnels de se mouvoir dans différentes fonctions du domaine de la coopération judiciaire. Cette circulation est d'ailleurs au cœur du processus de légitimation et de formation de ce réseau de *policy experts*.

Il est ainsi courant de voir des professionnels ayant occupé dans leur chancellerie nationale un poste sur les questions européennes durant les années 1980 être recrutés au niveau européen soit en tant que représentant national (RP nationale, groupes *ad hoc* du Conseil des ministres européens, magistrats de liaison, magistrats Schengen), soit au sein des institutions européennes et communautaires (SGCI, Commission européenne, Office européen de lutte anti-fraude).

Au niveau français, par exemple la création au début des années 1990 de services administratifs spécialisés dans l'entraide pénale européenne s'accompagne d'une forte mobilité entre les différentes fonctions. En effet, quelques professionnels, en l'espèce des magistrats, vont « circuler » entre les services de la Chancellerie en charge des questions de coopération européenne : Service des affaires européennes et internationales (SAEI) ; services diplomatiques auprès du Premier ministre qui assurent les négociations à l'échelle européenne ; services de la Représentation permanente à Bruxelles ; et les dispositifs diplomatiques et judiciaires comme le poste de magistrat de liaison. À travers ces trajectoires, on peut évoquer la construction, en France, d'une « filière de spécialisation » avec pour point central le SAEI en tant que niveau essentiel d'intégration. Ce type de circulation n'est pas spécifique au cas français. D'autres trajectoires similaires peuvent pareillement être évoquées : le magistrat de liaison néerlandais, présent jusqu'en 2006 en France, a auparavant travaillé sur ces questions dans sa chancellerie, puis deux ans au sein du SGCE à la fin des années 1990 où il a participé à la rédaction du projet Eurojust.

Par ailleurs, cette circulation entre les différents postes en charge des questions européennes peut également amener certains magistrats ou hauts fonctionnaires à faire carrière en dehors de leur administration nationale. L'institutionnalisation d'un domaine

communautaire en matière judiciaire offre l'occasion à certains acteurs d'intégrer les postes au sein des organes du Conseil de l'UE, de la direction générale Justice, Liberté et Sécurité (JLS) de la Commission européenne ou encore de l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF). Comme l'a démontré Michel Mangenot, le cas des membres de la direction générale « Justice et Affaires intérieures » (JAI) du SGCE est à ce titre exemplaires (Mangenot 2003). Le fait que ces hauts fonctionnaires ou magistrats, recrutés lors de la création de cette direction en 1994, contribuent pour une grande partie d'entre eux à la construction de l'accord Schengen revêt une importance particulière dans la manière dont ces derniers penseront et définiront, par la suite, les normes judiciaires de coopération qui doivent, selon eux, être mises en place.

Autre exemple significatif, le cas de cette magistrate française qui dans un premier temps a travaillé à l'École nationale de la magistrature sur les questions internationales et européennes, avant d'intégrer, en tant qu'experte française détachée, la Commission européenne. Elle participe alors activement à la rédaction du projet de mandat d'arrêt européen pour ensuite être recrutée au sein de la DG JLS à la direction « Coopération pénale ».

Les changements organisationnels intervenus à partir du milieu des années 1990 dans les administrations nationales et européennes conduisent à une valorisation institutionnelle et symbolique de la spécialisation européenne en matière de justice pénale (Roussel, 2003). Dans une telle configuration, des ressources qui ne sont pas des attributs classiques pour faire une « carrière » dans le domaine de la Justice se transforment en atouts dès lors qu'il s'agit de trouver des représentants susceptibles de s'occuper des questions de coopération. Les professionnels de la coopération judiciaire doivent pour s'imposer dans l'espace européen mobiliser certaines ressources spécifiques à celui-ci leur permettant par la suite d'imposer leur proposition lors des négociations. En raison des parcours personnels et des cadres nationaux dans lesquels leurs carrières s'inscrivent, la variabilité des ressources entre les acteurs apparaît comme une caractéristique importante.

Les professionnels qui ne peuvent s'appuyer sur des connaissances linguistiques de bon niveau sont rapidement relégués par les autres acteurs au rang d' « amateurs ». Cette dimension est régulièrement soulignée par l'ensemble des acteurs. Dans cette perspective, l'appartenance à une double culture et/ou le fait d'avoir effectué des études ou suivi des formations à l'étranger, sont régulièrement mis en avant comme autant d'atouts. La connaissance d'une langue particulière représente pour certains postes et certains pays le facteur principal de la nomination

Une autre ressource apparaît également décisive dans le cas de la coopération européenne. En étroite relation avec la question de la diffusion des énoncés et des discours, celle-ci concerne la possibilité pour les professionnels de s'investir dans des projets éditoriaux consacrés aux questions européennes. La multiplication exponentielle de la

littérature institutionnelle sur le secteur européen de la sécurité depuis une dizaine d'années se trouve au centre du processus de légitimation d'une partie de ces professionnels de la coopération pénale. L'étude des livres consacrés à ce sujet à travers la fonction institutionnelle de leurs contributeurs est très instructive.

Les acteurs qui contribuent à la construction d'Eurojust et du mandat d'arrêt européen participent pour la quasi-totalité d'entre eux à la rédaction d'ouvrages qui sont publiés à cette époque. L'exemple le plus emblématique est sans contexte celui des membres du Secrétariat Générale du Conseil de l'UE. A la fin des années 1990, le directeur de la direction « coopération judiciaire et policière », Gilles de Kerchove, et le chef de la division « coopération judiciaire » Hans Nilsson, vont être à l'origine de nombreux écrits académiques en tant que principal auteur ou directeur de publication. Des professionnels français, italiens et belges vont également contribuer à ces publications en tant que magistrat de liaison, membre d'une RP nationale ou représentant national au sein d'un groupe *ad hoc* du Conseil des ministres européens.

Ces ressources éditoriales sont importantes car elles jouent un rôle majeur dans la construction du statut d'expert. En effet, l'écriture d'un article ou d'une note permet à son auteur de gagner en visibilité et d'asseoir son expertise notamment vis-à-vis des autres professionnels. Cette légitimation passe par une valorisation de l'expérience pratique et juridique à travers l'écrit et la diffusion de celui-ci dans les différentes enceintes qu'elles soient politiques ou académiques, telles que le Parlement européen, les services de la Commission européenne et du Conseil de l'UE ou les universités engagées dans les programmes de recherche européen.

La possibilité de mobiliser de telles ressources est d'autant plus importante que généralement ces écrits s'inscrivent dans une démarche de proposition et de défense d'une orientation précise en termes de normes de coopération à mettre en place. Les clivages politiques et juridiques concernant les instruments de coopération sont au centre de ces logiques éditoriales qui se développent à partir des années 1990 dans le domaine de la coopération judiciaire européenne. Vont ainsi s'opposer par rapports officiels et livres interposés les promoteurs du projet *Corpus Juris* en faveur d'une harmonisation des législations pénales, les magistrats à l'origine de l'Appel de Genève souhaitant un renforcement de la coopération et de l'indépendance de la justice, et les magistrats et hauts fonctionnaires défendant une démarche favorable à la mise en place de règles minimum de coopération dans une logique avant tout opérationnelle et concrète. La possibilité de multiplier les supports éditoriaux et de les faire circuler au sein des Chancelleries nationales prend dans ces conditions une importance cruciale.

En outre, les moyens éditoriaux sont souvent associés à d'autres ressources qui, elles aussi, concourent largement à la construction du statut d'expert. Il s'agit en l'espèce de l'activité de professeurs ou d'intervenants au sein d'universités ou d'écoles spécialisées

(Instituts européens ou École de formation pour la magistrature). Ces interventions permettent à certains professionnels d'être à l'origine des programmes européens d'expertise financés par les autorités nationales ou communautaires.

Ces ressources paraissent être au cœur du processus de légitimation puisque la très grande majorité des hauts fonctionnaires et magistrats, ayant contribué à la mise en forme juridique et politique d'Eurojust et du mandat d'arrêt européen, les détiennent de manière plus ou moins équivalente. Comme nous le verrons par la suite, le fait de participer à ces activités permet, par ailleurs, à ces professionnels de se reconnaître entre eux et de sanctionner leur légitimité d'expert.

En raison de l'importance des cadres nationaux dans les trajectoires personnelles, d'autres ressources peuvent également jouer un rôle central. Dans certains cas, il semble que les ressources politiques et/ou syndicales *via* l'appartenance à un parti et/ou à un syndicat constituent un atout majeur dans la nomination au niveau européen. Le passage d'une partie des membres du SGCE par des cabinets ministériels apparaît comme un exemple significatif. Il en va de même de la participation active à la création d'Eurojust d'un des premiers magistrats de liaison français qui, proche des réseaux socialistes, fut conseiller auprès de la ministre de la Justice durant la présidence française de l'UE en 2000. Dans le cas italien, les ressources syndicales et politiques apparaissent également essentielles eu égard à l'importance que cette dimension occupe dans le système judiciaire transalpin (Vauchez, 2004). Un magistrat italien devenu l'un des premiers et principaux représentants transalpins dans le domaine de la coopération judiciaire européenne bénéficiait auparavant d'une très forte reconnaissance pour son action dans la lutte contre la mafia et le terrorisme à laquelle il associait des ressources politiques et syndicales importantes en tant qu'ancien dirigeant syndical et militant politique actif.

Il reste tout de même difficile, dans le cas d'un groupe aussi éclaté et hétérogène que celui que nous étudions, d'établir une typologie précise des attributs à mobiliser pour être nommé et faire autorité dans le secteur de la coopération judiciaire européenne. Face à cette difficulté, il est pertinent de formuler la question des ressources de façon particulière en interrogeant les conditions qui font que certains acteurs réussissent à œuvrer à la formulation et à la mise en œuvre des politiques pénales européennes.

L'investissement dans le domaine européen s'accompagne d'un impératif d'apprentissage et de transformations relativement fort du savoir faire professionnel. C'est pourquoi, les professionnels doivent gérer leur *passé*, en termes d'identité professionnelle, d'image publique et de routines professionnelles. Certains parcours et attributs relativement « marginaux » peuvent alors, sous la pression de l'eupéanisation, se convertir en ressources face aux nouveaux cadres d'action. Les professionnels qui parviennent le mieux à s'adapter à ces ajustements sont ceux qui réussissent à accumuler le plus de ressources leur permettant de devenir des acteurs multipositionnés. Cette multipositionnalité, qui les fait

se situer au carrefour des champs des pouvoirs nationaux grâce à leur insertion dans différents réseaux, constitue une hypothèse explicative forte. Dans un domaine au carrefour du champ politique, judiciaire et académique, la capacité pour les acteurs à se mouvoir entre les divers cercles représente un moyen de s'imposer comme expert et surtout de participer durablement au jeu européen.

La très grande majorité des professionnels qui s'imposent comme les experts incontournables de la coopération judiciaire européenne au milieu des années 1990 parviennent à cumuler un poste institutionnel, un travail éditorial et/ou d'enseignement et différents engagements syndicaux ou politiques qu'ils soient au niveau européen ou national. Ces jeux croisés de reconnaissance et de cumul des positions ont pour conséquence de réserver à un nombre encore plus restreint de spécialistes les postes importants lors des processus d'adoption et de mise en œuvre des politiques instituant les différents dispositifs de coopération comme Eurojust et le mandat d'arrêt européen. Ceux qui n'arrivent pas à se construire en acteur multipositionné sont écartés du jeu et ne peuvent durablement être impliqués dans la formulation des normes de coopération. Ce multipositionnement revêt également une place non négligeable dans la manière dont ces professionnels interagissent et construisent de façon collective et individuelle leur approche générale de la coopération judiciaire européenne.

Loin de représenter un ensemble homogène, les professionnels investis dans la coopération judiciaire européenne se définissent autour de différentes lignes clivages qu'ils construisent eux-mêmes afin de sanctionner leur légitimité. Les clivages renvoyant aux appartenances nationales sont extrêmement présents. L'appartenance à un système de *Common Law* est souvent considérée comme une « déviance » par rapport à l'idée d'intégration européenne en matière judiciaire. La dimension nationale représente sans aucun doute la première ligne de clivages entre les différents membres du groupe. Les formations et cultures juridiques pèsent sur la manière dont les acteurs se définissent. L'opposition schématique système accusatoire/système inquisitoire est souvent présentée comme un facteur explicatif déterminant. Cependant, cette logique de différenciation en fonction des nationalités ne constitue pas l'unique dynamique de différenciation.

Une autre ligne de clivage, fortement liée aux types d'apprentissages initiaux, est également largement mise en avant par les acteurs afin de sanctionner leur propre légitimité. En effet, en déterminant les ressources de l'engagement et, par la suite, une partie des logiques de formation empirique, les apprentissages initiaux influencent la manière dont chaque professionnel se définit et valorise son approche de la coopération judiciaire. Le fait de pouvoir mettre en valeur ses connaissances institutionnelles ou opérationnelles constitue pour les personnes rencontrées un moyen de légitimer leur action et leur position. On constate la construction d'une forte différenciation entre les acteurs se qualifiant de « juges de terrain » et les professionnels en charge des questions politiques. Selon la position et la nature de la spécialisation dont se réclame chaque acteur, les connaissances diplomatiques

ou pratiques sont plus ou moins valorisées : « *Comme je le disais au début, avec le développement des activités internationales que la personne soit au départ un magistrat ou pas, cela est important. Un magistrat qui a fait du terrain et qui ensuite siège dans une RP constitue un atout* »³⁷.

Les professionnels qui ont commencé à se spécialiser à travers le traitement d'affaires judiciaires à dimension européenne présentent ainsi leur connaissance du terrain comme un atout fondamental de leur expertise. Dans cette perspective, la capacité à combiner connaissances pratiques et techniques est définie comme leur valeur ajoutée. Dans une dynamique de légitimation et en fonction de la position et du travail de chacun, les acteurs valorisent donc leurs compétences « pratiques » et/ou « politiques », comme autant de moyens de s'affirmer vis-à-vis des autres professionnels. Ainsi, la grande majorité des hauts fonctionnaires rencontrés défendent l'idée qu'en raison de la nature des négociations et du jeu institutionnel européen, leur statut exclusivement politique et administratif constitue un élément de distinction important par rapport aux autres professionnels du jeu que sont les magistrats.

La communauté des professionnels, investie dans la coopération judiciaire européenne dès le milieu des années 1990, se définit et se structure à partir de nombreuses lignes de clivage concernant aussi bien la nationalité, la position socioprofessionnelle, la voie d'accès à la spécialisation ou encore le niveau d'intervention dans l'action publique. Pourtant, dans le même temps, face à une telle hétérogénéité, ce groupe se construit autour d'un certain nombre de représentations et de perceptions communes en particulier sur la question de ce que doit être la coopération judiciaire européenne dans sa forme juridique et politique. L'environnement social dans lequel ces derniers évoluent occupe alors une place explicative importante. Le resserrement du nombre d'acteurs, en raison des logiques de spécialisation et de légitimation, favorise la mise en place de liens sociaux entre ces professionnels à travers leur travail quotidien et leurs autres activités éditoriales ou syndicales, par exemple. La centralité et la concentration des institutions à Bruxelles constituent un facteur important dans la construction de ces rapports. De véritables relations de proximité se développent autour des multiples réseaux dans lesquels chaque professionnel est inséré. De nombreux acteurs entretiennent ainsi des liens d'amitié, voire ont des conjoints qui travaillent également dans les affaires européennes au niveau de la justice mais aussi des forces de police³⁸. Ces dynamiques sociales qui irriguent de manière classique le processus européen (Wagner, 2005 ; Baisnée, 2007), permettent de comprendre que malgré les nombreux clivages et singularités des trajectoires personnelles, une homogénéité des catégories de perceptions et de représentations (Abélès et Bélier, 1996).

³⁷ Entretien réalisé avec un magistrat français membre de la Représentation Permanente à Bruxelles et ancien magistrat de liaison, février 2001.

³⁸ Ces relations ont été plusieurs fois évoquées au cours des entretiens.

L'adoption et la forme du mandat d'arrêt européen doivent donc être comprises comme le résultat d'une instrumentalisation singulière de l'agenda politique et d'une vision opérationnelle de la coopération judiciaire européenne. Au cœur de ces deux dynamiques on peut identifier un groupe relativement restreint d'acteurs devenus, grâce à un multipositionnement institutionnel, de véritables *policy experts* du secteur judiciaire européen en tant que gestionnaires de l'agenda, rédacteurs et promoteurs des solutions d'action publique. La compréhension des dynamiques sociales qui structurent un tel groupe offre dès lors une compréhension précise du contenu du *policy-making*. Ainsi, le partage d'une culture de compromis tourné vers une approche pragmatique permet d'expliquer comment et pourquoi, dans un contexte dominé par les questions de sécurité, les politiques européennes en matière judiciaire se sont inscrites dans une vision exclusive de coopération procédurale plutôt que d'harmonisation du droit pénal à l'échelle européenne. Par ailleurs, l'importance des *policy experts* issus des autorités centrales nationales symbolise la centralité des autorités exécutives dans la production européennes des normes pénales et la relative relégation des autorités législatives et judiciaires.

Enfin, l'intérêt d'analyser les acteurs du niveau *mezzo* afin d'appréhender le contenu du *policy-making* européen réside dans la possibilité de définir les principaux mécanismes de coopération qui structurent le processus européen. Nous constatons que les logiques de collaboration verticales entre les gouvernements nationaux, *via* le Conseil des ministres européens ne sont pas les seules à soutenir l'institutionnalisation d'un secteur judiciaire européen. Si les États ne sont pas, par définition, des acteurs homogènes, il semble que l'Europe accentue cette fragmentation. Comme l'ont déjà souligné certains auteurs (Dehousse, 2002), on constate une décomposition des États sous l'effet de l'Europe, ce qui se traduit par l'existence de mécanismes de coopération horizontaux entre les diverses autorités sectorielles nationales (Smith, De Maillard, 2007). Ce sont ces interactions horizontales de coopération associées aux dynamiques verticales qui déterminent les nombreux ajustements normatifs, stratégiques et institutionnels à l'origine du secteur judiciaire européen.

Bibliographie

- Abélès, M. et Bélier, I. (1996), « La Commission européenne : du compromis culturel à la culture politique du compromis », *Revue française de science politique* 46(3) : 431-456.
- Baisnee, O. (2007), « En être ou pas. Les logiques de l'entre soi à Bruxelles », *Actes de la recherche en sciences sociale* 166-167 : 110-121.
- Béland, D. (2009), « Ideas, Institutions, and policy change », *Journal of European Public Policy* 16(5): 701-718.
- Bigo, D. et Guild, E (eds.) (2002), « De Tampere à Séville, bilan de la sécurité européenne », *Cultures et Conflits* 45.
- Bigo, D. (1996), *Polices en réseaux*, Paris : Presses de Sciences Po.
- Bigo, D., Bonditti P., Mégie, A et al. (2008), *The Field of the EU Internal Security Agencies*, Paris : L'Harmattan.
- Blextoon, R. (ed.) (2005), *Handbook on the European Arrest Warrant*, Cambridge : TMC Asser Press.
- Burley, A-M. et Mattli, W. (1993), « Europe before the Court: a political theory of legal integration », *International Organization* 47 : 41-75.
- Christiansen, T., Jorgensen, K. and Wiener, A. (2001), *The social construction of Europe*, London : Sage.
- Cohen, A. et Vauchez, A. (eds.) (2007), *La Constitution européenne : élites, mobilisations, votes*, Bruxelles : éditions de l'Université de Bruxelles.
- Cohen, A. et Vauchez, A. (eds) (2007), « Law, Lawyers, and Transnational Politics in the Production of Europe », *Law & Social Inquiry* 32(1).
- Cohen, A., Dezalay, Y. et Marchetti, D. (2007), « Esprits d'Etat, entrepreneurs d'Europe », *Actes de la recherche en sciences sociales* 166-167 : 5-13.
- Cohen, A. et Vauchez, A. (2005), « Les juristes et l'ordre politique européen », *Critique internationale* 26 : 97-99.
- Commaille, J. et Kaluszynski, M. (eds) (2007), *La fonction politique de la justice*, Paris : La Découverte.
- Dehousse R., et Majone, G. (1994), « The Dynamic of Integration: from the Single European Act to the Maastricht Treaty », in Shapiro, M. (ed.), *The Construction of Europe – Essays in Honor of Emile Noël*, Dordrecht : Kluwer.

- Dehousse, R. (2002), « European Integration and the Nation-State », in Rhodes, M., Heywood, P. et Wright, V. (eds.), *Developments in West European politics 2*, Basingstoke : Palgrave.
- Delmas-Marty, M., Giudicelli-Delage, G. et Lambert-Abdemgawad, E. (eds.) (2003), *L'harmonisation des sanctions pénales en Europe*, Paris : Société de législation comparée.
- De Maillard, J., Fouilleux, E. et Smith, A. (2005), « Technical or political? The working groups of the EU Council of Ministers », *Journal of European Public Policy* 12(4) : 609-623.
- Den Boer, M. (ed.) (2002), *Organised crime: a catalyst in the Europeanisation of national police and prosecution agencies?* Maastricht : European Institute of Public Administration.
- Dezalay, Y. (2007), « De la défense de l'environnement au développement durable. L'émergence d'un champ d'expertise des politiques européenne », *Actes de la recherche en sciences sociales* 166-167 : 66-79.
- Dolowitz, D. et Marsh, D. (2000), « Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making », *Governance* 13(1) : 5-24.
- Favell, A. et Guiraudon, V. (2009), « The Sociology of the European Union. An Agenda », *European Union Politics* 10(4) : 550-576.
- Fligstein, N. (2008), *Euroclash : The EU, European Identity, and the Future of Europe*, Oxford : Oxford University Press.
- Georgakakis, D. (ed.) (2002), *Les Métiers de l'Europe politique : acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Strasbourg : Presses universitaires de Strasbourg.
- Georgakakis, D. (2008), « European Civil Service as Group: Sociological Notes about the 'Eurocrats' Common Culture », in Beck, J. et Thedieck, F. (eds), *The European Dimension of Administrative Culture*, Baden Baden : Nomos-Verlag.
- Georgakakis, D. (2009), « The historical and political sociology of the European Union : a uniquely French methodological approach ? », *French Politics* 7 (3/4) : 437-455.
- Guild, E. (ed.) (2006), *Constitutional challenges to the European arrest warrant: a challenge for European law*, Nijmege : Wolf Legal Publisher.
- Guild, E. et Geyer, F. (2008), *Liberty vs Security ? Police and Judicial Cooperation in the European Union*, London : Asghate.
- Guiraudon, V. (2003), « The constitution of a European immigration policy domain: a political sociology approach », *Journal of European Public Policy* 10(2) : 263-282;
- Jettinghoff, A. et Schepel, H. (eds.) (2005), *In Lawyers' Circles. Lawyers and European legal integration*, Rotterdam : Elsevier.

- Kingdon, J. (1984), *Agendas, Alternatives and Publics Policies*, Boston (Mass.): Little, Brown and Co.
- Kratochwil, F. et Rohrlich, P (eds.) (1985), *Peace and Disputed Sovereignty, Reflections on Conflict over Territory*, Lanham : University Press of America.
- Maguer, A. (2004), *Les frontières intérieures Schengen : Dilemmes et stratégies de la coopération policière et douanière franco-allemande*, Max Planck Institut : éd. Iuscrim.
- Mangenot, M. (2006), « Jeux européens et innovation institutionnelle : les logiques de création d'Eurojust (1996-2004) », *Cultures et Conflits* 62 : 43-62.
- Mangenot, M. (2003), « Une "Chancellerie du Prince". Le Secrétariat général du Conseil dans le processus de décision bruxellois », *Politique Européenne* 11 : 123-142.
- Mangenot, M., Michel, H. et Paris, N. (2004), *Une Europe de la justice : mobilisation contre la "criminalité organisée" et institutionnalisation d'un espace judiciaire pénal européen (1996-2001)*, Paris : Mission de recherche Droit et Justice.
- Mégie, A. (ed.) (2006), « Arrêter et juger en Europe : genèse, luttes et enjeux de la coopération pénale », *Cultures et Conflits* 62.
- Mégie, A. (2007), « L'institutionnalisation d'un pouvoir judiciaire européen incertain en quête de légitimité : l'unité de coopération Eurojust », *Politique Européenne* 24 : 57-76.
- Mégie, A. (2010), « Replacing and Displacing the Law: the Europeanization of the Judicial Power », in Salter, M. (ed.), *Canada-EU Security Relations: The Other Transatlantic*, Routledge.
- Mérand, F. (2008), *European Defence Policy: Beyond the Nation State*, Oxford : Oxford University Press.
- Mitsilegas, V. (2009), *EU Criminal Law*, Hart Publishing.
- Mitsilegas, V. (2006), « The Constitutional Implications of Mutual Recognition in Criminal Matters in the EU », *Common Market Law Review*, 43 : 1277-1311.
- Mitsilegas, V. (2001), « Defining Organised Crime in the EU », *European Law Review* 26 : 565-581.
- Nay, O. et Smith, A. (eds.) (2002), *Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris : Economica
- Palier, B., Surel, Y. et al. (2007), *L'Europe en action*, Paris : l'Harmattan.
- Paris, N. (2008), *Magistrats en réseaux contre la criminalité organisée*, Strasbourg : Presses universitaires de Strasbourg.
- Radaelli, C. M. et O'Connor, K. (2009), « How bureaucratic elites imagine Europe: Towards convergence of governance beliefs? », *Journal of European Public Policy*, 16(7) : 971-989.

- Radaelli, C. M. (2000), « Logiques de pouvoirs et récits dans les politiques de l'Union Européenne », *Revue Française de Science Politique* 50(2) : 255-275.
- Radaelli, C. M. (2001), « The Domestic Impact of European Union Public Policy: Notes on Concepts, Methods, and the Challenge of Empirical Research », *Politique européenne* 5 : 105-136.
- Robert, C. (2008), « Expertise et action publique », in Borraz, O. et Guiraudon, V. (eds) *Politiques publiques, vol.1*, Paris : Presses de Science Po.
- Roussel, V. (2003), « Les magistrats français, des *cause lawyers* malgré eux ? », *Politix* 16(62) : 93-113.
- Saurugger, S. (2008), « Une sociologie de l'intégration européenne ? », *Politique européenne*, 25 : 5-22.
- Shapiro, M. et Stone, A. (2002), *On Law, Politics, and Judicialization*, Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, V. et C.M. Radaelli (2004) « Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues », *West European Politics* 27(2) : 183-210.
- Surel, Y. (2000), « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », *Revue française de science politique* 50(2) : 235-254.
- Schepel, H. (2005), « Professorenrecht ? Le champ du droit privé européen », *Critique internationale* 25 : 147-161.
- Schmidt, V. et Radaelli, C. (2004), « Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues », *West European Politics*, 27(2) : 183-210.
- Smith, A. et De Maillard, J. (eds.) (2007), « Union européenne et sécurité intérieure : institutionnalisation et fragmentation », *Politique européenne*, 23 : 17-35.
- Vachez, A. (2008), « The Force of a Weak Field: Law and Lawyers in the Government of the European Union (For a Renewed Research Agenda) », *International Political Sociology* 2(2) : 128-144.
- Vachez, A. (2004), *L'institution judiciaire remotivée : le processus d'institutionnalisation d'une "nouvelle justice" en Italie : 1960-2000*, Paris : LGDJ coll. « Droit et Société ».
- Wagner, A-C. (2005), *Vers une Europe syndicale ? Une enquête sur la Confédération européenne des syndicats*, Bellecombe-en-Bauges : Editions du Croquant.
- Walker, N. (eds.) (2004), *Europe's Area of Freedom, Security, and Justice*, Oxford: Oxford University Press.
- Wallace, H. et Wallace, W. (eds.) (2000), *Policy-making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.