

L'INSTITUTION DU PARQUET EUROPEEN, C'EST MAINTENANT

Par Pierre Deletang¹

Le 7 décembre 2016

Le 8 décembre prochain, les ministres de la justice de l'Union européenne se réuniront pour dire s'ils permettent la création d'une toute nouvelle institution : celle du parquet européen. La naissance d'une telle institution, de nature judiciaire, en gestation depuis les années 1970, constituerait un événement considérable, a fortiori dans un contexte d'euroscepticisme marqué par le Brexit.

Pourtant, cette négociation difficile, qui s'est poursuivie plus de trois ans, et son aboutissement possible, passent inaperçues et les quelques voix qui s'expriment le font pour regretter que le projet ne soit pas plus ambitieux.

En effet, la création d'un parquet européen obéit à la règle de l'unanimité. Cette unanimité est aujourd'hui hors de portée, c'est un fait. Mais le texte issu de la négociation pourrait réunir une vingtaine d'Etats ; il est indispensable que les dirigeants européens prennent conscience de l'importance opérationnelle du projet, de la force symbolique qui est la sienne et s'en emparent pour le porter.

Le Traité prévoit qu'en l'absence d'unanimité, les chefs d'Etat et de gouvernement, réunis au sein du Conseil européen, puissent se saisir du projet de règlement. Dans le délai de quatre mois, soit un consensus est constaté, soit, en cas de désaccord, au moins neuf États membres, peuvent conclure une coopération renforcée.

Lors du sommet organisé sur l'île italienne de Ventotene, le 22 août dernier, après le Brexit, les présidents français, italien et la chancelière allemande évoquaient la nécessité de donner « une nouvelle impulsion » au projet européen.

Synthèse

¹ Pierre Deletang est le pseudonyme d'un magistrat.

C'est une occasion qui leur est offerte de célébrer l'institution du parquet européen en même temps que les 60 ans du Traité de Rome et précisément 20 ans après le Corpus Juris, étude conduite par une équipe menée par la professeure Delmas-Marty, qui dressait les plans du futur espace judiciaire européen au sein duquel le parquet européen tenait une place essentielle.

Le parquet européen sera compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs et complices des fraudes portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. Il exercera devant les tribunaux compétents des États membres l'action publique relative à ces infractions. Surtout, il constituera l'embryon qui pourra donner naissance au ministère public européen, compétent pour lutter contre la criminalité organisée transfrontière, y compris le terrorisme.

La présente note fait un état des lieux de la négociation et dresse le portrait détaillé du futur parquet européen : sa structure, ses compétences et ses pouvoirs.

Cinq propositions y sont formulées :

- 1. Saisir le plus rapidement possible le Conseil européen.*
- 2. Réunir un Conseil européen consacré spécifiquement aux questions de sécurité et de justice pénale, au mois de mars prochain, à l'occasion des 60 ans du Traité de Rome.*
- 3. A l'issue, en l'absence de consensus, passer à l'étape de la coopération renforcée et permettre une entrée en fonction rapide du parquet européen.*
- 4. Procéder à une désignation transparente et publique, d'une personnalité marquante à la tête du parquet européen.*
- 5. Aligner en France le statut du parquet sur le statut d'indépendance du parquet européen.*

INTRODUCTION

Le 8 décembre prochain, les ministres de la justice de l'Union européenne se réuniront pour dire s'ils permettent la création d'une toute nouvelle institution : celle du parquet européen. La naissance d'une telle institution, de nature judiciaire, en gestation depuis les années 1970, constituerait un événement considérable, *a fortiori* dans un contexte d'eurosepticisme marqué par le Brexit.

Le parquet européen sera compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs et complices des fraudes portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. Il exercera devant les tribunaux compétents des États membres l'action publique relative à ces infractions. Surtout, il constituera l'embryon qui pourra donner naissance au ministère public européen, compétent pour lutter contre la criminalité organisée transfrontière, y compris le terrorisme. Pourtant, cette négociation difficile, qui s'est poursuivie plus de trois ans, et son aboutissement possible, passent inaperçues et les quelques voix qui s'expriment le font pour regretter que le projet ne soit pas plus ambitieux².

En effet, la création d'un parquet européen obéit à la règle de l'unanimité. Cette unanimité est aujourd'hui hors de portée, c'est un fait. Mais le texte issu de la négociation est en mesure de réunir une vingtaine d'États ; il est indispensable que les dirigeants européens prennent conscience de l'importance opérationnelle du projet, de la force symbolique qui est la sienne et s'en emparent pour le porter.

Le Traité prévoit qu'en l'absence d'unanimité, les chefs d'État et de gouvernement, réunis au sein du Conseil européen, puissent se saisir du projet de règlement. Dans le délai de quatre mois, soit un consensus est constaté, soit, en cas de désaccord, au moins neuf États membres, peuvent conclure une coopération renforcée.

Lors du sommet organisé sur l'île italienne de Ventotene, le 22 août dernier, après le Brexit, les présidents français, italien et la chancelière allemande évoquaient la nécessité de donner « une nouvelle impulsion » au projet européen.

C'est une occasion qui leur est offerte de célébrer l'institution du parquet européen en même temps que les 60 ans du Traité de Rome et précisément 20 ans après le Corpus Juris, étude conduite par une équipe menée par la professeure Delmas-Marty, qui dressait les plans du futur espace judiciaire européen au sein duquel le parquet européen tenait une place essentielle.

Pour reprendre les propos d'un éminent commentateur, les dirigeants européens livreraient, dans la suite du Conseil européen de Tampere³, un véritable programme de politique pénale européenne « *comme pour venir démentir les opposants les plus hostiles à la construction européenne, qui ne*

² Robert Badinter et Viviane Reding – Le Monde – « Ne créons pas un parquet qui n'aurait d'européen que le nom » - 26 octobre 2016

³ Le Conseil européen de Tampere, qui a eu lieu en Finlande les 15 et 16 octobre 1999, est le premier sommet des chefs d'État et de gouvernement consacré aux questions de justice pénale et à la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne.

voient dans celle-ci qu'un ensemble juridique au service de l'économie concurrentielle », et souligneraient la vocation protectrice de l'Union européenne et de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, « qui apparaît alors comme un projet sociétal, complémentaire de celui, économique, du Marché intérieur »⁴.

1 - UN PARQUET EUROPEEN POUR QUOI FAIRE ?

1.1 - UN PARQUET EUROPEEN DESTINE A LUTTER CONTRE LES FRAUDES

En vertu de l'article 86 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le parquet européen est compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs et complices d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et il exerce l'action publique relative à ces infractions devant les juridictions compétentes des États membres.

L'article 86 prévoit par ailleurs que ce noyau dur pourra ensuite être étendu (à l'unanimité du Conseil européen et après approbation du Parlement européen et consultation de la Commission) à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière.

On peut regretter que les Etats membres n'aient pas immédiatement sauté une étape, comme le permet le Traité, pour doter le parquet européen d'une compétence large incluant l'ensemble de la criminalité organisée. Mais on sait que les grandes réalisations européennes se sont faites par des petits pas successifs et que la modification du champ par une procédure à l'unanimité est pour l'heure chose quasiment impossible.

Comme le relevait fort bien le Conseil d'Etat dans son étude sur l'institution d'un parquet européen, « Ce serait un tort que de considérer la protection des intérêts financiers de l'Union européenne comme un objectif mineur, lointain ou technocratique »⁵.

Le concept d'« intérêts financiers » apparaît dans le Traité de Luxembourg, signé le 2 avril 1970, et la décision du Conseil du 21 avril 1970⁶ attribuant aux Communautés européennes des ressources propres. Logiquement, l'attribution de ressources propres conduit à se préoccuper de leur protection. Dès le début des années 1980, les rapports de la Cour des comptes relèvent des irrégularités et des fraudes, notamment et surtout concernant le détournement des subventions agricoles. La révélation d'importants détournements conduira notamment à la création de l'Unité de coordination de la lutte anti-fraude (UCLAF), en 1987, puis de l'Office de lutte anti-fraude (OLAF), en 1999, faisant suite aux accusations de fraude et de mauvaise gestion qui entraîneront la démission de la Commission Santer.

⁴ Pascal Beauvais – « Chronique de droit pénal de l'Union européenne » - RTDE – Juillet-septembre 2010 – n°3.

⁵ Conseil d'Etat – Réflexions sur l'institution d'un parquet européen – La documentation française - 2011

⁶ Décision 70/243/CECA, CEE, Euratom du Conseil relative au remplacement des contributions financières par des ressources propres .

Mais l'OLAF ne dispose que d'un pouvoir d'enquête administrative. Il peine à démontrer sa pleine efficacité, alors même que l'Union s'ouvre, entre 2000 et 2004, à de nouveaux pays candidats connus pour leurs problèmes structurels de corruption.

Plusieurs scandales éclatent et élaboussent encore une fois la Commission. Il en va ainsi de l'affaire Eurostat⁷. En septembre 2003, le président de la Commission, Romano Prodi doit répondre de cette affaire devant le Parlement ; il en profite pour relancer le débat sur la création du procureur européen⁸. D'autres affaires mettront en évidence à la fois le manque de moyens et le manque de transparence des procédures conduites par OLAF. Dans sa communication de 2011, la Commission européenne souligne que, depuis 2000, 93 dossiers OLAF sur un total de 647 ont été classés sans suite par les ministères publics nationaux, sans raison particulière. 178 autres dossiers l'ont été pour des motifs discrétionnaires. La Commission évoque notamment des refus de coopérer des autorités nationales, notamment douanières, dus à une interprétation rigide de la législation nationale en matière de compétence judiciaire. Par ailleurs, les condamnations prononcées sont particulièrement disparates selon les Etats membres concernés.

Il faut insister sur l'importance des fraudes en cause. Il est évidemment très difficile d'avoir une idée précise de la fraude totale au budget de l'Union, s'agissant d'activités occultes et pas toujours décelées. Dans son rapport⁹, la Commission indique qu'en 2015, les États membres ont signalé 1 461 irrégularités comme frauduleuses, portant sur un montant total de 637,6 millions d'euros et affectant tant le volet des dépenses que celui des recettes. Le nombre des irrégularités frauduleuses¹⁰ signalées en 2015 a diminué de 11 % par rapport à l'année précédente. Mais leur incidence financière a, quant à elle, augmenté de 18 %. Elle précise néanmoins, que le nombre des irrégularités signalées comme frauduleuses (soupçons de fraude et fraudes établies) et les montants correspondants ne sont pas directement corrélés avec le niveau de la fraude affectant le budget de l'UE. Ils sont plutôt indicatifs du niveau de détection des cas de fraude potentielle atteint par les États membres et les organes de l'UE. La décision finale quant au fait qu'un cas constitue réellement une fraude appartient aux autorités compétentes des États membres (des cas initialement signalés par les États membres comme potentiellement frauduleux peuvent être classés par les autorités judiciaires).

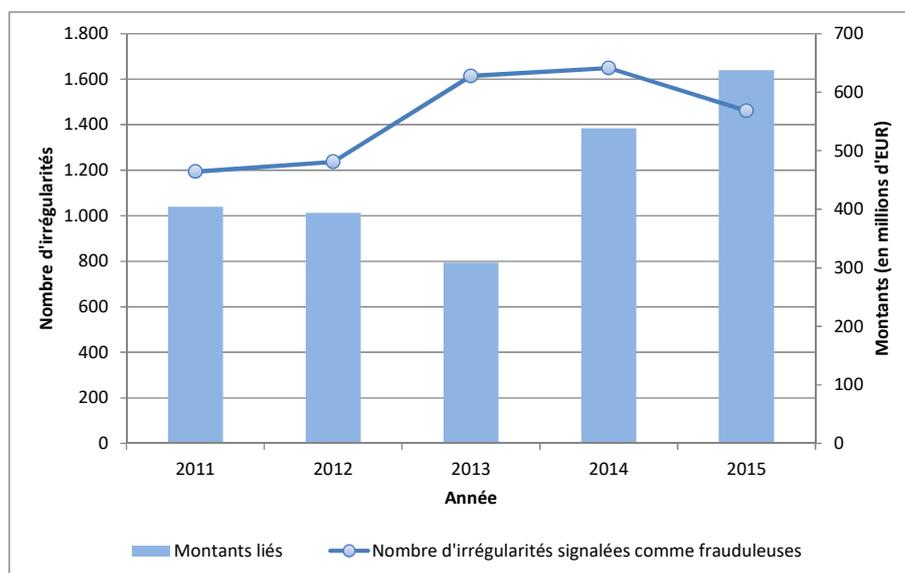
⁷ Des comptes secrets auraient été alimentés par le produit des ventes de données statistiques, constituant des réserves occultes utilisées pour payer notamment des frais de représentation.

⁸ Cf. Véronique Pujas, « Les difficultés de l'OLAF pour s'imposer en tant qu'acteur légitime de la protection des intérêts économiques et financiers européens », *Cultures & Conflits*, 62 - Printemps 2006. URL : <http://conflits.revues.org/2076> ; DOI : 10.4000/conflits.2076

⁹ COM(2016)472 - Rapport de la commission au parlement européen et au conseil - Protection des intérêts financiers de l'Union européenne — Lutte contre la fraude - Rapport annuel 2015

¹⁰ Voir le document de travail des services de la Commission, «Évaluation statistique des irrégularités signalées en 2015».

Figure 1 - Irrégularités signalées comme frauduleuses et montants concernés – 2011-2015



Source : Rapport de la commission au parlement européen et au conseil - Protection des intérêts financiers de l'Union européenne — Lutte contre la fraude - Rapport annuel 2015

En juillet 2012, la Commission a présenté une proposition de directive relative à la protection des intérêts financiers de l'UE au moyen du droit pénal¹¹. Cette proposition vise à renforcer le cadre juridique existant en créant des règles minimales communes pour la définition des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, ainsi que les sanctions et les délais de prescription pour ces cas. Les négociations ont commencé au cours du second semestre 2014 et se sont poursuivies en parallèle de celles sur le parquet européen.

Pour l'heure la compétence du parquet européen en matière de lutte contre les fraudes est définie par référence à la proposition de directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (dite directive « PIF »).

Si la négociation de ce texte est quasiment achevée, il reste une difficulté majeure à résoudre : celle de l'inclusion ou non des fraudes à la TVA dans le champ de la directive PIF et dans le champ de compétence du parquet européen.

Institué le 1^{er} janvier 1993, le marché unique a aboli les contrôles aux frontières pour le commerce intra-communautaire. Dès lors que l'exonération de la TVA continuait d'être appliquée aux biens et aux services exportés vers un autre État membre, ceux-ci risquaient de n'être taxés ni dans l'État membre de livraison, ni dans l'État membre de consommation. Outre la perte de recettes qu'elle entraîne pour les États membres, la TVA non perçue a également un effet sur les ressources propres de l'Union.

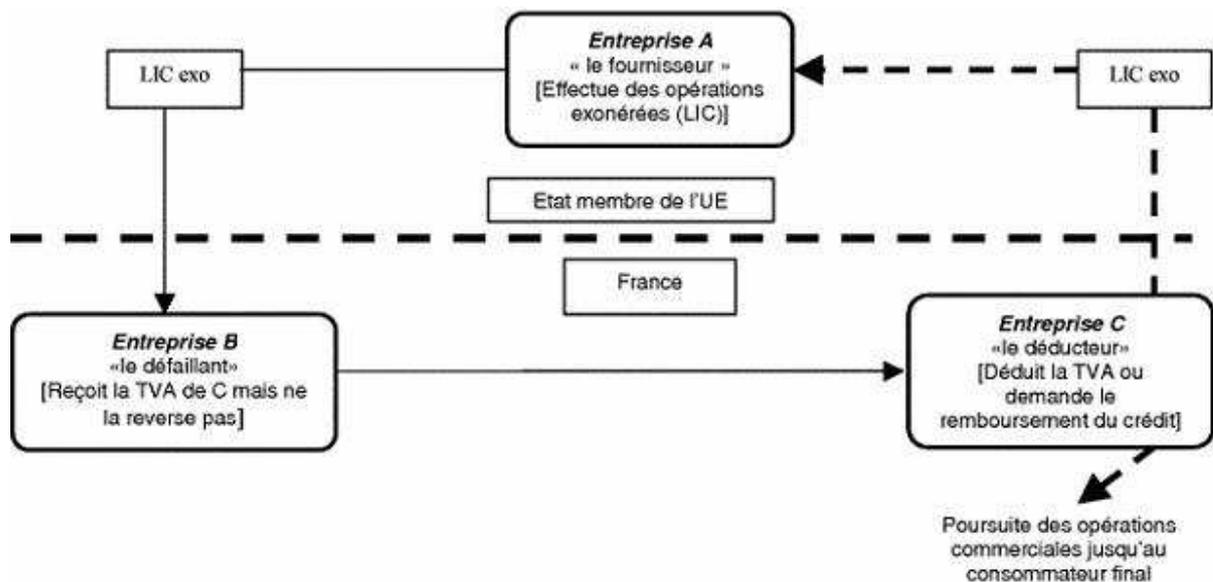
¹¹ COM(2012)363 Final

Par un récent arrêt « TARRICO » de la grande chambre du 8 septembre 2015¹², concernant l'effectivité de la procédure italienne en matière de répression des fraudes à la TVA, la cour de justice de l'Union européenne a décidé, ce qui a pu être contesté, que les fraudes à la TVA constituaient bien une fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, même si la TVA est collectée par les Etats membres. Certains Etats membres ont encore beaucoup de mal à en tirer les conséquences.

A l'approche du Conseil JAI du 8 décembre, c'est le point d'achoppement majeur. Les ministères des finances se sont très tôt opposés à cette possibilité, craignant de perdre des recettes et la marge de manœuvre des administrations fiscales.

Or, pour que le parquet européen soit crédible et efficace, son champ de compétence doit être suffisamment large et comprendre les fraudes à la TVA les plus graves, en particulier les carrousels de TVA¹³, sachant qu'il est tout à fait possible de préserver le recouvrement fiscal.

Figure 2 - Schéma de base de la fraude à la TVA



Source : Bulletin officiel des finances publiques

¹² Affaire C-105/14.

¹³ Selon le BOFP, la fraude « carrousel » est une fraude à la TVA, impliquant plusieurs entreprises d'une même chaîne commerciale généralement établies dans au moins deux États membres de l'Union européenne. Cette fraude consiste à obtenir la déduction ou le remboursement de la TVA afférente à une livraison de biens alors que celle-ci n'a pas été reversée, de façon abusive, au Trésor par le fournisseur. Une entreprise (A) située dans un État membre autre que la France vend des marchandises à une entreprise (B) établie en France (il s'agit d'une livraison intracommunautaire exonérée dans l'autre État membre qui donne lieu en France à autoliquidation). L'entreprise (B) revend les marchandises à l'un de ses clients (C), également établi en France. La taxe est facturée à C mais n'est ni déclarée ni acquittée par B. Le client (C) exerce son droit à déduction et le cas échéant demande le remboursement de la taxe qui lui a été facturée par B et revend les marchandises éventuellement à l'entreprise (A) en exonération de TVA (livraison intracommunautaire) ou à un autre client établi en France. En pratique, plusieurs entreprises écrans peuvent s'intercaler entre les entreprises (B) et (C) afin de masquer leurs relations.

Comme l'indique le rapport spécial de la Cour des comptes européenne, « *La fraude à la TVA est souvent liée à la criminalité organisée. Le produit de la fraude à l'opérateur défaillant étant généralement réinvesti dans d'autres activités criminelles, il est nécessaire d'adopter une approche commune et multidisciplinaire pour lutter contre la fraude à la TVA intracommunautaire. Les représentants d'Europol estiment à 40-60 milliards d'euros les pertes annuelles de recettes de TVA des États membres imputables aux groupes criminels organisés, 2 % de ces groupes étant à l'origine de 80 % des fraudes intracommunautaires à l'opérateur défaillant* »¹⁴.

L'exemple des fraudes aux droits carbone est particulièrement significatif. En 2008 et 2009, plusieurs États membres de l'UE ont été victimes d'escroqueries massives à la TVA de type carrousel, portant sur les quotas d'émission de gaz à effet de serre. Selon la Cour des comptes française, le préjudice s'est élevé pour l'État français à 1,6 milliard d'euros¹⁵. Celui des États membres victimes, dans leur ensemble, s'élève à environ 5 milliards d'euros. La centralisation des informations disponibles dans les différents États membres concernés et la possibilité pour le parquet européen de diligenter des mesures d'enquête transfrontalières directes, sans passer par les mécanismes de l'entraide entre autorités judiciaires, aurait pu permettre une plus grande efficacité de l'enquête et éviter un préjudice aussi massif.

Plus globalement, se référant à une réunion stratégique sur la fraude à la TVA organisée par Eurojust en mars 2011¹⁶, la Cour des comptes de l'UE relève qu'il « *n'existe pas de politique ou de stratégie intégrées au niveau de l'UE en matière d'enquête sur les fraudes et de poursuite des contrevenants. Les autorités répressives et judiciaires travaillent souvent de façon indépendante et coopèrent rarement avec tous les États membres affectés* ». C'est précisément ce à quoi le parquet européen devrait apporter un remède.

1.3 - LA GENESE D'UNE NEGOCIATION DIFFICILE

Les prémisses

La France a toujours joué un rôle de précurseur dans la création du parquet européen et, plus généralement d'un espace de justice en Europe. Dès 1977, le président Valéry Giscard d'Estaing avait proposé, au cours d'une réunion du Conseil européen, la création d'un espace judiciaire européen, sans recueillir l'aval de ses partenaires. En 1982, une nouvelle proposition française prévoyait notamment la création d'une « Cour pénale européenne » mais s'était également heurtée aux réticences d'une majorité d'États.

Les bases de la coopération judiciaires en matière pénale sont jetées avec la signature du traité de Maastricht, en 1992.

¹⁴ Rapport de la Cour des comptes 2015 - Lutte contre la fraude à la TVA intracommunautaire : des actions supplémentaires s'imposent.

¹⁵ Rapport public annuel 2012.

¹⁶ Cf. document n° 11570/11 du Conseil du 17 juin 2015.

En 1996, le président du Parlement européen, Klaus Hänsch, s'exprime en faveur du parquet européen et c'est à la demande du Parlement européen que la Commission a, ensuite, réuni un groupe de spécialistes de la matière pénale, représentant toutes les traditions juridiques nationales et s'appuyant sur un réseau de points de contact nationaux, experts de leurs systèmes juridiques.

En 1997, ces universitaires, pilotés par la professeure Mireille Delmas-Marty, publient le Corpus Juris, qui constitue une somme plaidant en faveur de l'institution d'un espace pénal européen et de la création d'un procureur européen afin d'« *apporter une réponse radicale à l'absurdité encore bien tolérée bien que condamnée universellement qui veut que nos frontières nationales soient grandes ouvertes aux criminels et fermées à ceux chargés de la lutte contre le crime* »¹⁷.

En 1999, pour la première fois, les chefs d'Etat et de gouvernement consacrent leurs travaux, lors du Conseil européen, réuni à Tampere en Finlande, à l'espace judiciaire européen. Ils expriment leur détermination « à faire de l'Union un espace de liberté, de sécurité et de justice ». Ils y décident à la fois la création d'Eurojust et de la Charte des droits fondamentaux.

La question du parquet européen était posée mais les Etats membres n'étaient pas encore prêts et c'est la solution Eurojust qui est retenue. Selon les termes des conclusions adoptées par les chefs d'Etat et de gouvernement : « *Afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité organisée, le Conseil européen a décidé la création d'une unité (Eurojust) composée de procureurs, magistrats ou d'officiers de police ayant des compétences équivalentes détachés, par chaque Etat membre conformément à son système juridique* ».

L'unité Eurojust est effectivement créée le 28 février 2002¹⁸ avec pour rôle de renforcer la coordination et la coopération entre les autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites relatives à la criminalité grave affectant deux ou plusieurs Etats membres mais sans disposer de pouvoirs d'enquête propres.

Par ailleurs, après les attentats du 11 septembre 2001, en quelques mois, les Etats membres s'entendent pour adopter un mandat d'arrêt européen, abolissant de fait les lourdes procédures d'extradition existant entre eux (décision du Conseil du 13 juin 2002).

Le 11 décembre 2001, la Commission européenne s'inspire du Corpus Juris et publie un Livre vert sur la protection pénale des intérêts financiers communautaires et la création du procureur européen¹⁹.

Les Etats membres sont désormais quasiment prêts à aller plus loin et à donner corps, au moins pour partie, au Corpus Juris. A cet égard, il est intéressant de noter qu'à l'occasion d'un grand colloque sur le parquet européen organisé par la Cour de cassation, en 2010²⁰, dans la foulée de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne colloque à la Cour de cassation, Mireille-Delmas Marty rappelait que

¹⁷ Corpus Juris, sous la direction de Mireille Delmas-Marty, Economica, 1997, p.41.

¹⁸ Décision 2002/187 JAI.

¹⁹ COM(2001)715 Final.

²⁰ Quelles perspectives pour un ministère public européen ? Protéger les intérêts financiers et fondamentaux de l'Union – Dalloz – 2010.

l'opposition la plus forte au Corpus Juris ne portait pas sur l'instauration d'un parquet européen mais, précisément, sur le mandat d'arrêt européen, qui a pourtant finalement été adopté avec un champ beaucoup plus large qu'envisagé. En effet, le mandat d'arrêt européen n'était prévu initialement que pour la « protection des intérêts financiers »...

Après que l'éventualité en a été repoussée lors de la Conférence intergouvernementale de Nice, en 2000, c'est le Traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, qui donne une base juridique à la création du parquet européen.

L'article 86 du Traité n'offre qu'une simple faculté au Conseil, qui « *peut instituer un parquet européen* ». Mais c'est un événement majeur. A l'occasion du colloque précité, Robert Badinter proclamait : « *Le parquet européen n'est plus une utopie. Il existe. Il est inscrit dans le traité de Lisbonne* ».

Alors que dans son étude de 2011 sur le parquet européen, le Conseil d'Etat évoquait « *une perspective lointaine* », le 13 juillet 2013, la Commission présente un projet de règlement établissant le procureur européen. Il s'agit du premier règlement en matière pénale. Il est présenté dans le cadre d'un « paquet » comprenant également une proposition de règlement visant à réformer Eurojust et une communication relative à l'Office de lutte anti-fraude (OLAF).

« Carton jaune »

D'emblée, ce texte a suscité de vives oppositions non pas tant sur le principe même du parquet européen que sur le modèle proposé par la Commission, très intégré, d'un procureur européen unique et d'une compétence exclusive du parquet européen dans son champ de compétence.

La France et l'Allemagne en particulier se sont opposées à cette vision et, dans une position commune, ont proposé un modèle de parquet collégial fondé sur une compétence partagée avec les autorités nationales.

Cette opposition a atteint son point d'orgue avec la position exprimée par quatorze parlements nationaux, dont le Sénat français, qui ont mis en œuvre la procédure dite de « carton jaune »²¹, considérant que la proposition de règlement de la Commission était contraire au principe de subsidiarité.

En juin 2014, le Conseil des ministres de la justice se prononce à une écrasante majorité pour le modèle proposé par la France et l'Allemagne et c'est sur cette base nouvelle que les négociations ont pu réellement commencer.

La question de la coopération renforcée

²¹ Le Protocole n°2 annexé aux traités accorde aux Parlements nationaux le pouvoir de mettre en garde les institutions de l'Union sur ce qu'ils estiment être une ingérence excessive de l'Union dans le jeu d'une compétence partagée, afin de « *faire en sorte que les décisions soient prises le plus près possible des citoyens de l'Union* ».

Après le démarrage des négociations sur la base du modèle franco-allemand, les discussions ont continué à être longues et souvent fastidieuses. En effet, comme indiqué plus haut, la création d'un parquet européen obéit à la règle de l'unanimité. L'article 86 du Traité prévoit qu'un groupe composé d'au moins neuf États membres peut demander que le Conseil européen soit saisi du projet de règlement. Dans le délai de quatre mois, soit un consensus est constaté, soit, en cas de désaccord, au moins neuf États membres, peuvent conclure une coopération renforcée.

Durant plus de deux ans, les États membres ont donc été condamnés à s'entendre car le service juridique du Conseil, répondant à l'impatience de certains États membres qui envisageaient un passage précoce en coopération renforcée, a clairement indiqué qu'il fallait d'abord « épuiser » toutes les voies de la négociation pour acter un échec autorisant à passer à l'étape suivante²².

De surcroît, de nombreux États membres ont affirmé qu'ils ne participeraient au projet que s'il comprenait au minimum une vingtaine d'États membres.

Il est clair qu'un tel projet a suscité de multiples résistances, le Conseil se partageant entre les États partageant une vision très intégrée – quasi fédérale – du parquet européen (par exemple l'Italie, la Belgique ou le Luxembourg) et les États s'opposant à toute perte de souveraineté (Pologne, Hongrie, Suède, etc.)

Quant au Parlement européen, il a adopté deux résolutions, les 12 mars 2014 et 29 avril 2015, par lesquelles il invitait notamment le Conseil à tenir compte des droits fondamentaux et des droits de la défense en particulier et à garantir l'indépendance du parquet européen. Il demandait également au Conseil de veiller à l'admissibilité des preuves pour une véritable efficacité des poursuites.

A cette difficulté liée à des visions opposées s'ajoute la longueur du texte et la complexité des mécanismes à définir pour établir une telle institution ; le projet de règlement comprend plus de 70 articles et 10 chapitres.

Il est à peu près certain aujourd'hui que cette unanimité ne sera pas atteinte mais l'objectif du plus grand nombre de participants est toujours recherché. Il faut espérer que le Conseil JAI du 8 décembre prochain permette d'acter à la fois l'absence d'unanimité et un compromis entre un nombre significatif d'États membres.

2 - UN PARQUET INDEPENDANT ET COLLEGIAL, INSCRIT DANS L'ESPACE DE LIBERTE, DE SECURITE ET DE JUSTICE

Le projet de règlement fixe le statut du Parquet européen, détermine ses fonctions et leurs conditions d'exercice, définit les règles de procédure applicables à ses activités, les règles applicables au contrôle juridictionnel des actes de procédure et les relations du parquet avec les États de l'Union européenne non participant et les États tiers.

²² C'est ainsi que le parlement allemand a posé comme condition à une participation de l'Allemagne une coopération renforcée la plus large possible.

2.1 - UN STATUT D'INDEPENDANCE

Le projet de règlement affirme clairement l'indépendance du parquet européen, indépendance à l'égard des institutions européennes, comme des autorités nationales. Il disposera de différentes garanties, notamment s'agissant des procédures de nomination et de révocation et des règles relatives aux conflits d'intérêts.

Le parquet européen devra néanmoins rendre compte de son activité. Il sera possible, dans des cas exceptionnels, de demander à la Cour de justice de l'Union européenne la révocation des procureurs en cas de faute grave.

Le lien national et la collégialité

Comme on l'a vu plus haut, le « modèle franco-allemand » de parquet européen – collégial et préservant un lien national – s'est imposé au détriment de celui imaginé par la Commission. L'objectif recherché est de faire en sorte que chaque système judiciaire soit représenté au sein de l'office central. Il s'agit de tirer les conséquences du fait que l'Union européenne n'est pas dotée d'un code de procédure pénale commun.

L'efficacité du parquet européen paraît préservée par l'existence d'une hiérarchie au sein de cette collégialité.

La gouvernance du parquet européen est constituée d'un niveau central et d'un niveau décentralisé. Au niveau central donc, le collège comprend le chef du parquet européen et un procureur européen par Etat membre. Le collège définit les orientations générales et la politique de poursuites du parquet européen.

Les procureurs européens sont répartis en plusieurs chambres permanentes, chacune composée de trois procureurs. Elles sont chargées de la direction et de la supervision des investigations et des poursuites ainsi que de la coordination des enquêtes transfrontières, celles qui concernent plusieurs Etats membres. Cette répartition en chambres permanentes permet d'éviter la lourdeur d'un suivi systématique par un collège d'une vingtaine de membres et une répartition de la charge de travail. Le collège aura donc une fonction d'impulsion mais n'interviendra pas dans les enquêtes.

Le lien national est préservé par le fait que chaque procureur européen est chargé du contrôle des affaires concernant son Etat membre d'origine. Il participe aux délibérations de la chambre permanente dès lors qu'elle a à traiter une affaire concernant son Etat d'origine. Il a pour rôle de rendre intelligible le droit applicable et la pratique de la direction d'enquête dans son Etat membre d'origine.

Au niveau déconcentré, dans chaque Etat membre, le procureur européen délégué est investi des mêmes pouvoirs qu'un procureur national. Il est chargé, sur le terrain, des enquêtes et des poursuites dans son Etat membre.

Il existe néanmoins un questionnement s'agissant de ces procureurs européens nationaux ; le projet de règlement prévoit qu'ils pourront, selon le souhait de chaque Etat membre, ne pas exercer de manière exclusive mais être dotés d'une sorte de « double-casquette » et être à la fois procureur national et procureurs européens délégués.

2.2 - LE PARQUET EUROPEEN ETAPE ULTIME DE L'ESPACE DE LIBERTE, DE SECURITE ET DE JUSTICE ?

2.2.1 - Les droits fondamentaux

D'aucuns considéraient que l'un des principaux obstacles à l'établissement d'un parquet européen résidait non pas tant dans l'absence d'un Code de procédure pénal que dans l'absence d'une uniformisation en matière de droits fondamentaux.

De fait, les choses ont beaucoup évolué après le Conseil européen de Tampere d'octobre 1999. Le 30 novembre 2009, le Conseil de l'Union européenne a adopté une « feuille de route » relative aux garanties procédurales, qui visait à établir des normes minimales garantissant la confiance réciproque et l'application du principe de reconnaissance mutuelle dans l'espace judiciaire de l'Union européenne.

En application de cette « feuille de route », une série impressionnante de directives a été adoptée :

- en 2010, la directive sur le droit à l'interprétation et à la traduction ;
- en 2012, la directive sur le droit à l'information des suspects ou personnes poursuivies ;
- en 2013, la directive relative au droit d'accès à un avocat, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires ;
- en 2016, pas moins de trois directives : la directive portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales ; la directive sur les garanties procédurales en faveur des enfants suspectés ou poursuivis dans le cadre des procédures pénales et la directive relative à l'aide juridictionnelle.
- On peut dire qu'après le mandat d'arrêt européen, la mise en place d'Eurojust et l'adoption de ces directives harmonisant les droits procéduraux, la création d'un parquet européen chargé des enquêtes et des poursuites constitue l'étape suivante de la construction d'un espace judiciaire européen.

Le texte du projet de règlement lui-même comprend un article consacré aux droits procéduraux et des dispositions relatives à la protection des données personnelles.

Il comprend également des règles sur les recours juridictionnels, et plus précisément sur le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne.

2.2.2 - L'utilisation des outils de l'entraide pénale européenne

Fort heureusement, le projet de règlement prévoit que, s'agissant des enquêtes transfrontalières, le parquet européen pourra les mener sans recours aux instruments d'entraide et de reconnaissance mutuelle traditionnels. Les procureurs européens délégués communiqueront directement entre eux.

Pour autant, le parquet européen aura à sa disposition d'autres instruments ayant fait leurs preuves, en particulier les équipes communes d'enquête²³.

2.2.3 La relation aux autres agences européennes

Comme il profitera des outils existants, le parquet européen en s'insérant dans l'espace judiciaire européen profitera des agences existantes. Pour ce faire, il pourra avoir recours aux autres acteurs européens de la lutte contre les infractions financières : OLAF, Europol et Eurojust.

S'agissant d'Eurojust plus particulièrement, la rédaction difficilement compréhensible de l'article 86 qui évoque un parquet créé « à partir d'Eurojust » a pu laisser penser que l'agence disparaîtrait, absorbée par le parquet européen. Mais les deux organes ont des missions différentes et si Eurojust a pour objectif de favoriser la coopération entre les Etats membres dans leur lutte contre la criminalité, le parquet européen, autorité judiciaire, de pouvoirs d'enquête et de poursuite dans le domaine des infractions relatives aux fraudes aux intérêts financiers de l'Union. Logiquement, le projet de règlement prévoit une « coopération mutuelle », les détails d'une telle coopération devant être réglée par un accord entre les deux organes.

3 - LES POUVOIRS DU PARQUET EUROPEEN

S'agissant des pouvoirs du parquet européen, ils souffrent d'un défaut important ; alors même que le parquet européen disposera de pouvoirs réels, il devra exercer sa compétence selon des modalités particulièrement complexes.

3.1 - LE TALON D'ACHILLE : L'EXERCICE DE LA COMPETENCE

²³ « Si l'on veut définir la technique de l'équipe commune d'enquête, on exposera qu'elle résulte de l'accord (écrit) entre les autorités compétentes de différents Etats pour mener en commun une investigation relative à des infractions pénales affectant leurs pays respectifs. La participation à une telle équipe permet aux enquêteurs des deux pays d'agir indifféremment sur l'ensemble des territoires des pays parties à l'accord : l'ensemble des actes et des preuves recueillies seront valables et exploitables dans les procédures de tous les pays composant l'équipe » - Samuel Vuelta-Simon - Dernières nouvelles des équipes communes d'enquête: entre partage et souveraineté – RSC - Avril-juin 2007, pp.268-269.

On l'a vu, le parquet européen disposera d'une compétence partagée avec les autorités des Etats membres ; il s'agit donc de déterminer comment s'effectuera la répartition des affaires et selon quelles modalités le parquet européen pourra revendiquer sa compétence.

L'absence de compétence unique du parquet européen n'est pas en soi un problème. Il n'était pas certain que pour favoriser la naissance d'un parquet européen il fallait risquer de le noyer sous un contentieux de masse occasionnant un préjudice minime. Il existe des affaires pour lesquelles un parquet national est mieux placé et l'intervention du parquet européen doit constituer une plus-value. A cet égard, la France a l'expérience des compétences concurrentes, la dernière en date concernant le parquet national financier.

Mais, le projet de règlement prévoit un mécanisme des plus complexes, fruit du compromis avec les Etats membres les plus récalcitrants à toute perte de souveraineté.

A titre d'exemple, il existe de nombreuses affaires lors desquelles les infractions commises portent atteinte aux intérêts financiers de l'UE – relevant de la compétence du parquet européen – et constituent des infractions de droit commun ou financières mais ne portant pas atteinte à de tels intérêts. Le projet de règlement prévoit que le parquet européen est compétent si les deux types d'infractions sont inextricablement liés. Il reste évidemment à savoir précisément ce que signifie ce « inextricablement liées ».

Par ailleurs, le parquet européen disposera d'un droit d'évocation des affaires mais devra définir des règles autorisant le procureur européen délégué à laisser certaines de ces affaires, en opportunité, aux autorités nationales.

3.2 - LES POUVOIRS D'ENQUETE

Le parquet européen disposera en premier lieu d'un socle minimal de mesures que tous les Etats membres doivent rendre disponibles pour les infractions les plus graves (écoutes téléphoniques, accès aux données informatiques, etc.). Cette liste de mesures intrusives est encadrée par une garantie concernant les professions protégées comme les avocats ou les journalistes.

Par ailleurs, outre ces mesures, les procureurs européens délégués disposeront de tous les pouvoirs dont sont dotés les procureurs dans leur Etat membre d'exercice.

Comme déjà indiqué, ils pourront également gérer les affaires transfrontières par des échanges directs avec les procureurs européens délégués concernés sans passer par les canaux classiques de l'entraide.

Surtout, les éléments de preuve recueillis par ces mesures d'enquête ne pourront pas être rejetés par un tribunal au seul motif qu'ils auront été recueillis selon la législation d'un autre Etat membre.

3.3 - LES RELATIONS AVEC LES ETATS NON PARTICIPANTS ET LES ETATS TIERS

Le parquet européen devra coopérer en premier lieu avec les autorités judiciaires des Etats membres de l'Union européenne qui ne participeront pas à cet organe, comme l'autorise le traité. Il est essentiel de permettre au parquet européen d'utiliser avec ces Etats les instruments de reconnaissance mutuelle existant en matière pénale. D'autant plus que ces Etats membres partagent l'obligation prévue par les Traités de protéger les intérêts financiers de l'Union européenne.

Le parquet européen devra aussi pouvoir coopérer avec les Etats tiers, y compris à l'avenir le Royaume-Uni. Lorsque l'Union européenne négociera des conventions bilatérales ou multilatérales en matière pénale, il conviendra qu'elle désigne le parquet européen comme une autorité judiciaire compétente. Par ailleurs, le parquet européen devrait pouvoir utiliser les accords qui lient chaque Etat membre à d'autres Etats.

CONCLUSION

Après plus de trois ans de négociation, et alors qu'ils ont à portée de main la création d'une institution particulièrement symbolique, il reste à espérer que les ministres de la justice d'abord puis les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne saisiront cette opportunité et donneront l'ultime impulsion à l'établissement d'un parquet européen, qui non seulement constitue un outil efficace mais porte en germe des développements particulièrement prometteurs.

PROPOSITIONS

1. Saisir le plus rapidement possible le Conseil européen.
2. Tenir un Conseil européen consacré spécifiquement aux questions de sécurité et de justice pénale, au mois de mars prochain, à l'occasion des 60 ans du Traité de Rome.
3. A l'issue, en l'absence de consensus, passer à l'étape de la coopération renforcée et permettre une entrée en fonction rapide du parquet européen.
4. Procéder à une désignation transparente et publique, d'une personnalité marquante à la tête du parquet européen.
5. Aligner en France le statut du parquet sur le statut d'indépendance du parquet européen.