

**TOULOUSE
CAPITOLE**
Publications



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

Spécialisation de la justice ou montée en puissance des procureurs ?

Hélène Christodoulou

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

Spécialisation de la justice ou montée en puissance des procureurs ?

À propos de la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée

Hélène Christodoulou
*Enseignant-Chercheur contractuel
UTI*

La loi relative au parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée a enfin été promulguée le 24 décembre 2020. De prime abord ce texte porte sur la spécialisation de la justice pénale à l'échelle tant européenne que nationale. Néanmoins, une seconde lecture laisse se dessiner en toile de fond la figure du procureur dont le rôle ne cesse de monter en puissance.

Le duo « gravité/complexité » justifie une nouvelle fois la spécialisation de la justice pénale. Grave, d'une part, au regard tant de la nature des infractions commises que de l'atteinte à des valeurs « fondamentales » ; complexe, d'autre part, à l'aune de la sophistication et de l'opacité entourant leurs réalisations, au-delà de l'usage des frontières par les délinquants pour « court-circuiter » les autorités de poursuite ne pouvant les franchir au nom de considérations souverainistes. Ainsi, nombre de contentieux pénaux présentent des particularités justifiant la spécialisation à la fois des magistrats et des règles de procédure. Elle se déroule en deux temps : le premier est celui de choix politiques ; le second, de la détermination du degré de la spécialisation. Dès lors, depuis quelques années l'architecture judiciaire en matière pénale ne cesse de se transformer : les fondations sont posées, la construction se poursuit. La spécialisation s'étend à divers domaines, à tel point qu'elle semble devenir l'une des garantes d'une justice bien administrée. La loi relative au « parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée », adoptée le 16 décembre 2020 par le Parlement, après de longs mois d'attente, puis promulguée le 24 décembre, illustre une nouvelle fois la direction prise par le législateur français, mais pas seulement.

La loi est ainsi découpée : le premier titre concerne l'avènement du parquet européen (art. 1 à 5 de loi) ; le deuxième, vise « la justice pénale spécialisée », lui-même subdivisé en autant de domaines de « luttes » envisagés : le terrorisme, la criminalité et la délinquance organisée, la délinquance économique et financière et les atteintes à l'environnement (art. 6 à 25 de la loi) ; le troisième, et dernier titre, porte sur des « dispositions diverses », dont le contenu apparaît

variable (art. 26 à 30 de la loi). Il concerne notamment la procédure pénale au sens large pour apporter des corrections légistiques plurielles, tirant les conséquences de décisions du Conseil constitutionnel et d'arrêts de la Cour de cassation, ou encore pour ratifier l'ordonnance n° 2019-963, du 18 septembre 2019 transposant la directive, relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne au moyen du droit pénal (art. 30 de la loi). À ce titre, le droit national était déjà globalement conforme. En somme, cette loi comporte de nombreuses dispositions.

Envisagée par l'Union européenne, avec l'avènement de la première autorité de poursuite européenne, la spécialisation sort du champ strictement national pour rencontrer la sphère supranationale. Ce phénomène n'est pas nouveau, l'exemple de la Cour pénale internationale en témoigne. Créée pour protéger l'ordre public international de quatre infractions particulièrement graves - le génocide, le crime contre l'humanité, de guerre et d'agression (art. 6 à 8 *bis* du statut de Rome) - elle posait déjà les jalons d'une spécialisation « subsidiaire ». Cette juridiction est, en effet, saisie pour faire face à l'inertie des États partis normalement compétents. À l'inverse, le parquet européen, nouvel organe spécialisé dans la lutte contre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne (Règlement (UE) 2017/1939), jouera un rôle prioritaire par rapport aux autorités répressives nationales en mettant en œuvre une procédure pénale d'un nouveau genre. À ce titre, la loi complète le texte européen quant à l'articulation de ses compétences avec « l'autorité judiciaire française » (art. 25 du règlement ; art. 696-133 à 696-137 du CPP envisagé). Un contentieux devrait rapidement naître tant devant les juridictions nationales que devant la Cour de justice de l'Union européenne au regard des difficultés pratiques qui ne manqueront pas d'exister à ce sujet (art. 42 c) du Règlement).

Parallèlement, la spécialisation des autorités de poursuite ne cesse de croître à l'échelle interne : après l'avènement du parquet national financier, en 2013, le parquet national antiterroriste a fait son apparition en 2019. Dès lors, leur rôle respectif vient d'être renforcé par la loi, traduisant, une nouvelle fois, la montée en puissance des procureurs. Cette recrudescence se manifeste aussi en matière environnementale avec la possibilité pour le ministère public de mettre en œuvre une convention judiciaire d'intérêt public. Plus largement, le législateur ne se contente pas de spécialiser les autorités de poursuite et la procédure pénale, il le fait aussi à l'égard des autorités juridictionnelles.

Si en apparence, il spécialise la justice pour apporter « une meilleure réponse pénale », tant européenne que nationale, face à la commission d'infractions graves et/ou complexes, d'autres conséquences apparaissent, en réalité, en filigrane.

Le parquet européen pour « une meilleure réponse pénale »

Avec la création du parquet européen, la procédure pénale nationale se retrouve spécialisée, mais pas seulement, la juridiction interne compétente pour juger des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne le sera corrélativement.

La spécialisation de la procédure pénale nationale face au parquet européen

L'idée de créer un parquet européen est ancienne. Apparue, pour la première fois, avec *le corpus juris* en 1997, elle s'est finalement concrétisée, vingt ans plus tard, le 12 octobre 2017 avec l'adoption du règlement portant création du parquet européen, par vingt-deux États membres, dans le cadre de la coopération renforcée. Le ministère public européen a pour but, dans un premier temps, de protéger les intérêts financiers de l'Union européenne, difficilement sauvegardés par l'action « isolée » de chaque État.

L'avènement de l'organe repose sur un règlement. Ainsi, contrairement à la directive, aucune transposition par les législateurs n'apparaît de *prime abord* nécessaire. Pour autant, face à l'ampleur du projet, ces derniers ont dû adapter leur procédure pénale afin que les procureurs européens délégués puissent agir directement au sein des États, sans qu'il y ait de contradictions avec les prévisions européennes. Dès lors, le titre 1^{er} de la loi porte les premiers signes de la mutation de la procédure pénale liée au fonctionnement du parquet européen (H. Christodoulou, « Le parquet européen à l'origine de la mutation de la procédure pénale nationale », D. actualité, 27 fevr. 2020). Pour en saisir tous les contours, la lecture de la loi doit alors se cumuler avec celle du règlement portant création de l'organe.

Deux « innovations » majeures de la procédure pénale française se dessinent. La première concerne l'indépendance des procureurs européens délégués, contrairement à leurs homologues nationaux. En effet, aucune instruction externe tant nationale qu'europpéenne ne pourra leur être adressée ; elles pourront seulement provenir de leur hiérarchie interne européenne (art. 6 § 1 du Règlement). Afin de respecter ces garanties statutaires, l'étude d'impact annexée au projet de loi écartait le cumul des fonctions nationales et européennes (étude d'impact, § 3.1.2), permis

pourtant par le règlement (art. 13, § 3 du Règlement), mais la loi ne le précise pas expressément. Est-ce un oubli ou la volonté du législateur de laisser planer le doute sur ce point ?

La seconde innovation vise le transfert des prérogatives du juge d'instruction vers le parquet européen. Cette mutation entraînera corrélativement le passage de l'ensemble des particularités de cette phase procédurale vers celle de l'enquête, alors même qu'une autorité de poursuite européenne en sera la seule « Directrice », sous le contrôle d'un juge de l'enquête à savoir, le juge des libertés et de la détention (art. 696-114 et s.CPP envisagé par la loi).

Il y aura cinq procureurs européens délégués afin d'exercer concrètement l'action publique de l'Union européenne en France. Ces derniers seront dotés des mêmes prérogatives que leurs homologues nationaux. Cependant, la nouveauté se situe dans leur capacité, s'ils le décident, à user, de surcroît, des pouvoirs du juge d'instruction, dont la figure a progressivement disparu des systèmes judiciaires des États membres (art. 696-13 et 696-114 du CPP envisagé). L'hypothèse française est donc singulière. À ce titre, le Sénat a spécifié les cas où les procureurs européens délégués pourraient prendre des mesures d'instruction : « lorsqu'il est nécessaire soit de mettre en examen une personne ou de la placer sous le statut de témoin assisté, soit de recourir à des actes d'investigation qui ne peuvent être ordonnés qu'au cours d'une instruction, en raison de leur durée ou de leur nature » (art 696-114 du CPP envisagé). Cette disposition revient en réalité à lui laisser le choix.

Cette enquête hybride, empruntant les caractéristiques de l'instruction, lui permet de mettre en examen ou encore de placer une personne sous contrôle judiciaire (art. 696-118 et 696-119 CPP). Ces mesures, habituellement mises en œuvre par un juge indépendant et impartial, sont donc octroyées à une autorité de poursuite présentée par le règlement comme dotée des mêmes garanties statutaires. Or, il ne faut pas perdre de vue que le parquet européen reste par essence une autorité de poursuite. Contrairement au juge, il est une partie à la procédure. Son rôle est proactif, il doit veiller à la bonne application de la loi, en poursuivant l'auteur présumé d'une infraction afin qu'une peine soit prononcée à son encontre par la juridiction de jugement. Ainsi, lui octroyer de telles prérogatives interroge. Pour prendre l'exemple du placement sous contrôle judiciaire, le droit commun prévoit qu'il « peut être ordonné par le juge d'instruction ou par le juge des libertés et de la détention » (art. 138 CPP). Dans le cas du parquet européen, même si un recours est ouvert (art. 696-119 du CPP envisagé), pourquoi ne pas avoir laissé cette mesure attentatoire aux libertés entre les seules mains du « nouveau » juge de l'enquête ? Partant, le

fonctionnement du ministère public européen semble perturber la répartition des rôles entre juges et procureurs.

Parallèlement, l'usage des prérogatives du juge d'instruction par le parquet européen déplace corrélativement le cadre « protecteur de l'instruction » vers le stade de l'enquête. Les procureurs européens délégués devront travailler avec le juge des libertés et de la détention pour mettre en œuvre les mesures d'enquête fortement attentatoires aux libertés individuelles. Ainsi, certains actes devront faire l'objet d'un contrôle juridictionnel *a priori* sur réquisitions écrites et motivées du procureur comme les perquisitions sans assentiment, en l'absence de flagrance (art. 696-126 du CPP envisagé), les interceptions de correspondance ou encore les géolocalisations (art. 696-127 du CPP envisagé). Par ailleurs, un contrôle juridictionnel *a posteriori* est prévu par l'ouverture d'une voie de recours, dès l'enquête, pour présenter une requête en annulation ou former un recours devant la chambre de l'instruction, aux « personnes mises en examen, témoins assistés ou parties civiles », sans attendre la saisine de la juridiction d'instruction voire de jugement, juridictionnalisant corrélativement l'enquête pénale dirigée par le parquet européen (art. 696-129 du CPP envisagé ; O. DÉCIMA (dir), *La juridictionnalisation de l'enquête pénale*, éd. Cujas, 2015). Ces derniers exerceront plus largement l'intégralité des droits qui leur sont reconnus au cours de l'instruction « en particulier le droit d'être assisté par un avocat et d'avoir accès au contenu de la procédure » ou encore « de formuler une demande d'acte auprès du procureur européen délégué » (art. 696-129 du CPP envisagé). Dès lors, l'égalité des armes et les droits de la défense se renforceront dès le début de la procédure. Dans l'ensemble, ces prévisions novatrices sont louables, en ce qu'elles entérinent le passage d'une enquête « opaque » vers une enquête « transparente », à quelques exceptions près.

Même si le transfert des prérogatives du juge d'instruction aux procureurs européens délégués constitue un des points les plus saillant de la loi, il pourra, en outre, connaître des infractions douanières portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne (art. 344-3 du code des douanes envisagé).

La spécialisation du tribunal judiciaire de Paris pour juger des infractions poursuivies par le parquet européen

Une fois l'enquête terminée, le procureur européen délégué français la clôturera (art. 696-132 du CPP envisagé) et le niveau central de l'organe européen, au travers de ses chambres

préliminaires, aura le choix de la réponse pénale : poursuivre, classer sans suite ou mettre en œuvre une alternative aux poursuites selon les droits nationaux (art. 35 du règlement (UE) 2017/1939). Si l'individu est poursuivi, une juridiction nationale sera saisie, celle du procureur européen délégué en charge de l'affaire, lui-même déterminé à l'aide de critères hiérarchisés faisant écho à ceux du droit pénal international (art. 26 § 4 du règlement (UE) 2017/2939). En priorité est visée la territorialité : « une procédure est ouverte et gérée par un procureur européen délégué de l'État membre dans lequel l'activité criminelle a lieu principalement ou, si plusieurs infractions liées relevant de la compétence du Parquet européen ont été commises, de l'État membre dans lequel la plus grande partie des infractions ont été commises ». Trois critères subsidiaires sont proposés : le lieu de résidence habituelle du suspect, sa nationalité ou le lieu du principal préjudice financier. Cette détermination, simple sur le papier, l'est difficilement en pratique. Partant, un risque de *forum shopping* apparaît. En effet, même si le droit matériel, lié aux compétences du parquet européen, a fait l'objet d'une directive dont le rôle est de poser des règles minimales pour permettre la convergence des droits nationaux, les États membres sont libres d'aller au-delà en prévoyant notamment des peines plus lourdes. Ainsi, le parquet européen, défendant les intérêts financiers de l'Union européenne, pourrait être tenté de poursuivre l'individu devant la juridiction la plus « sévère », rompant corrélativement l'égalité entre les justiciables européens. À terme, la création d'une cour pénale de l'Union européenne, nouvelle juridiction spécialisée, pourrait être une solution pour pallier cette difficulté (H. CHRISTODOULOU, *Le parquet européen : prémices d'une autorité judiciaire de l'Union européenne*, coll. Bibliothèque de thèses, Dalloz, à paraître avril 2021, § 544). Or aucune base juridique n'envisage une telle possibilité dans le Traité de Lisbonne, hormis dans la clause de flexibilité supposant toutefois l'unanimité des États membres (art. 352 TFUE).

Concrètement, le législateur français a décidé d'octroyer, en première instance, ce rôle exclusivement au tribunal judiciaire de Paris pour juger des infractions poursuivies par le parquet européen (art. L. 211-19 COJ envisagé). Ce dernier devrait officiellement fonctionner en mars 2021. En attendant les procureurs européens délégués français vont prochainement être nommés.

La spécialisation judiciaire pour « une meilleure réponse pénale »

Outre le parquet européen, l'extension des compétences des parquets nationaux antiterroriste et financier et la surspécialisation de la justice pénale environnementale sont au cœur de la réforme « pour une meilleure réponse pénale ».

L'extension des compétences des parquets nationaux antiterroriste et financier

La loi a pour objet de renforcer la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée, et la délinquance économique et financière en facilitant l'exercice des compétences des parquets spécialisés. Leur action doit donc « être coordonnée au mieux pour permettre une meilleure réponse pénale dans des domaines souvent complexes » (E. DUPOND-MORETTI, Discours prononcé le 8 déc. 2020 sur le projet de loi). Cette surspécialisation pourrait entraîner des conflits de compétence que l'Assemblée nationale a pris la peine de résoudre en insérant l'article 43-1 au sein du code de procédure pénale. Ainsi, « lorsque le ministère public près le tribunal judiciaire dispose, en application du présent code, d'une compétence spécialisée et concurrente qui s'étend aux ressorts d'autres tribunaux judiciaires, spécialisés ou non, cette compétence s'exerce de façon prioritaire sur celle des parquets près ces tribunaux tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement » (art. 6 de la loi ; Rapport sur le traitement de la criminalité organisée et financière remis en juillet 2019).

Le chapitre 2, d'abord, concerne le procureur de la République antiterroriste. Pour rappel, la loi du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'État a initié un mouvement de spécialisation. Ce dernier a notamment été complété par la loi de programmation et de réforme pour la justice en date du 23 mars 2019. Depuis, le parquet national antiterroriste détient une compétence nationale pour la poursuite, l'instruction et le jugement des actes de terrorisme et des infractions connexes. La présente loi étend ses compétences en deux temps. D'une part, le procureur de la République antiterroriste dispose, à la place du parquet de Paris, de la compétence d'exécution des demandes d'entraide judiciaire formulées par la Cour pénale internationale (art. 10 de la loi). Elle envisage, d'autre part, qu'il représente le ministère public aux audiences d'assises, en première instance, s'agissant des crimes contre l'humanité, de torture et de disparition forcée ou encore de crimes et délits de guerre. Comme le rappelle l'Assemblée nationale dans son rapport, « ces deux adaptations sont cohérentes avec l'extension de la compétence matérielle du parquet national antiterroriste à ces infractions » (Rapport n° 3592 de l'Assemblée nationale, 24 nov. 2020). En outre, ses compétences devaient être étendues en matière de crimes et délits contre les intérêts fondamentaux de la nation comme l'espionnage et la trahison, mais cette disposition a été exclue par les Députés en ce qu'elle apparaissait trop large (amendement n° CL21).

Le chapitre 3, ensuite, porte sur la lutte contre la criminalité et la délinquance organisées. À cet égard, il n'y a pas d'apport majeur ; seules diverses rédactions dans le code de procédure pénale sont aménagées.

Le chapitre 4, quant à lui, traite spécifiquement de la lutte contre la délinquance économique et financière en prévoyant deux évolutions significatives. D'une part, la loi vient étendre la compétence du procureur national financier, créé en 2013, aux pratiques anticoncurrentielles (art. 13 de la loi). Les chiffres témoignent de son rôle croissant, au détriment de celui du juge d'instruction : en février 2014, 37% des dossiers étaient traités par le procureur et 63% par le juge d'instruction ; plus de deux ans plus tard, la tendance s'est inversée. Le parquet gérait 74% des affaires et seuls 26% des dossiers supposaient l'ouverture d'une information judiciaire (Rapport de l'Assemblée nationale du 8 février 2017 de la Mission d'évaluation des lois du 6 décembre 2013).

D'autre part, la procédure de la convention judiciaire d'intérêt public est modifiée. Elle avait été créée par la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (art. 41-1-2 du CPP). Elle constitue une alternative aux poursuites que le procureur de la République peut conclure avec une personne morale au regard de faits portant atteinte à la probité. La loi étend notamment, après un amendement de l'Assemblée nationale, sa mise en œuvre au blanchiment de corruption et de trafic d'influence (art. 14 de la loi).

La « surspécialisation » de la justice pénale environnementale

Enfin, le chapitre 5 prévoit d'améliorer la réponse pénale en matière d'atteintes à l'environnement. Sa protection constitue désormais une préoccupation majeure. Depuis le début du XXI^e siècle, les juridictions spécialisées dans ce domaine ne cessent de croître dans le monde. Le législateur français a donc emprunté ce chemin. Ainsi, pour les infractions les plus graves, à l'image des catastrophes industrielles, il existe déjà des pôles interrégionaux spécialisés, à Paris et à Marseille, qui resteront compétents. De même, pour les infractions les moins graves, comme les décharges sauvages, les tribunaux judiciaires sont localement saisis de ces dossiers. Néanmoins, une nouvelle spécialisation est prévue par la loi. Cette dernière crée des pôles régionaux spécialisés en matière d'atteinte à l'environnement, pour lutter contre certains délits à l'image de ceux portant atteintes aux espèces et espaces protégés (art. 15 de la loi insérant l'art 706-2-3 CPP). Ils seront, également compétents pour les contentieux civils (art.

17 de la loi). Désormais, il y a donc une gradation de la réponse pénale à trois niveaux en fonction de la gravité de l'atteinte, ce nouvel échelon étant intermédiaire. À ce titre, le syndicat de la magistrature semblait sceptique, lors de la présentation du projet. Cette prévision aurait, selon lui, pour effet, de complexifier l'organisation judiciaire, sans pour autant constituer une plus-value quant à la politique pénale en matière environnementale.

De surcroît, « la convention judiciaire écologique » est créée (J.-B PERRIER, « La convention judiciaire pour les infractions environnementales : vers une *compliance* environnementale », *Recueil D.*, 2020, p. 396 et s.). Dans ce domaine, la transaction est déjà la réponse pénale favorisée dans 78,6% des cas. En revanche, jusque-là, les personnes morales ne faisaient l'objet d'aucune sanction pour ces faits, lorsqu'une alternative aux poursuites était mise en œuvre (étude d'impact du Sénat § 2.1.1). En effet, il n'existait aucun mécanisme comparable à la convention judiciaire d'intérêt public en matière d'atteinte à la probité et à la fraude fiscale (art. 41-1-2 CPP). La loi a donc remédié à cette difficulté (art. 41-1-3 CPP envisagé). À ce titre trois sanctions sont prévues : une amende, la régularisation de la situation dans le cadre d'un programme de mise en conformité d'une durée maximale de trois ans et la réparation effective du préjudice écologique résultant des infractions commises, le tout sous le contrôle des services compétents du ministère chargé de l'environnement. Un juge devra valider l'accord. Cette prévision s'inscrit dans le phénomène de « contractualisation » du droit pénal, en donnant au procureur un rôle toujours plus prégnant.

À l'issue de cette étude, deux constats, au moins, apparaissent. D'une part, la surspécialisation de la justice, ces extensions, sans fin, n'auraient-elles pas, à l'inverse, pour effet de la déspecialiser ? À trop vouloir se spécialiser, l'organisation judiciaire s'obscurcit remettant corrélativement en cause le but premier de la réforme : une bonne administration de la justice. D'autre part, l'augmentation du rôle du parquet au détriment du juge d'instruction, un coup de grâce lui serait-il porté ? La suite nous le dira.