

**TOULOUSE
CAPITOLE**
Publications



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

**Sur la route du parquet européen : de l'accélération de Union européenne au frein du
législateur national**

Hélène christodoulou

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

Sur la route du parquet européen : de l'accélération de Union européenne au frein du législateur national

Les clauses dites de « frein / accélérateur »¹ consacrées par le traité de Lisbonne font désormais partie de l'ADN de l'Union européenne ; ces dernières permettent de doser son intervention dans certains domaines. Une Union à deux vitesses se dessine alors en considération des choix opérés par les États membres² : s'engager dans plus d'Europe ou au contraire se détourner de cette voie. À ce titre, il appert que le parquet européen comporte une clause « *d'opt in* » au sein de la disposition entourant sa création³. Toutefois, de manière moins institutionnelle, les législateurs nationaux ayant opté pour le projet prennent certaines largesses, freinant corrélativement le processus qu'ils avaient pourtant accepté en comité réduit. Ce n'est pas un Espace de liberté, de sécurité et de justice à deux, mais à trois vitesses qui semble émerger.

Dans un monde où les frontières deviennent poreuses, la souveraineté de l'État demeure l'alliée inconditionnelle des délinquants. Dès lors, pour lutter contre les « paradis pénaux »⁴, l'idée d'une autorité de poursuite européenne est apparue, pour la première fois, à la fin des années quatre-vingt-dix au sein d'un travail universitaire mené par le Professeur Delmas-Marty : le *Corpus juris*⁵. Depuis, de nombreux textes, tant académiques qu'institutionnels⁶, se sont succédés jusqu'au règlement adopté, le 12 octobre 2017⁷. Schématiquement, le ministère public européen sera doté d'un triple rôle : coordonner les enquêtes, faciliter les échanges

¹ Autrement appelées *d'opt in* (accélérateur) ou *d'opt out* (frein).

² J. Bauchy, F. Cornette, S. Coutis et al., *L'espace de liberté de sécurité et de justice : un droit à géométrie variable ?*, RTD. Eur, 2012, p. 839 et s.

³ Art. 86 § 1 TFUE.

⁴ Cette expression est employée par M. Delmas-Marty, M. Delmas Marty, « La place du droit pénal commun dans la construction européenne », in *La sanction du droit*, Mélanges en l'Honneur de P. Couvrat, PUF, 2001, p. 229.

⁵ M. Delmas-Marty (dir.), *Corpus Juris portant des dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Paris, Economica, 1997 et 2000 (dite version de Florence).

⁶ Livre vert sur la protection pénale des intérêts financiers communautaires et la création d'un Procureur européen, COM (2001) 715 final ; Contribution complémentaire de la Commission à la conférence intergouvernementale sur les réformes institutionnelles, « La protection pénale des intérêts financiers communautaires : un Procureur européen », 29 septembre 2000, COM (2000) 608 ; Article III-274 du traité portant constitution pour l'Europe ; Article 86 du TFUE ; Proposition de règlement du Conseil du 17 juillet 2013, portant création du Parquet européen, COM (2013) 534 final ; K. LIGETI (dir.), *Toward a Prosecutor for the european Union a analysis comparative*, Vol 1, hart publishing, Oxford, 2012 ; K. LIGETI (dir.), *Toward a Prosecutor for the european Union draft rules of procedure*, Vol 2, hart publishing, Oxford, 2013 ; K. LIGETI (dir.), Règles modèles européennes de procédure du futur parquet européen, 2012, en ligne <http://www.eppo-project.eu/index.php/EU-model-rules/french>.

⁷ Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, 12 octobre 2017 (ci-après « règlement ») ; D. 13. oct. 2017, note A. Portmann ; *Rev. UE* 2018, note F. Andreone, p. 43 et s ; *JCP G* n°43, 23 oct. 2017, note C. Cutajar, p. 1966 et s. ; *JCP G* n°5, 29 janv. 2018, étude G. Taupiac-Nouvel et A. Botton ; Pour une analyse du règlement : <https://helenechristodoulou.com/>.

d'informations et poursuivre les infractions portant, dans un premier temps, « atteinte aux intérêts financiers de l'Union »⁸, voire ultérieurement contre « la criminalité grave ayant une dimension transfrontière »⁹.

Or cette consécration n'a pas eu lieu sans heurt. Son avènement trouve son fondement dans le Traité de Lisbonne qui le conditionne à l'unanimité du Conseil et à l'accord du Parlement européen. Cette exigence, difficilement réalisable en pratique, a été contrebalancée par l'insertion d'une clause dite « accélérateur » dans le droit primaire, permettant la mise en œuvre d'une coopération renforcée afin d'adopter, plus rapidement, le projet ambitieux. À cette fin, un groupe d'au moins neuf États membres devait trouver un accord pour enclencher le processus de création¹⁰. C'est dans cette voie - après de multiples débats et un premier rejet du texte par les parlements nationaux, en 2013¹¹ - que vingt États se sont engouffrés¹², rejoints peu de temps après par les Pays-Bas et Malte.

Ainsi, le parquet européen est devenu une réalité pour vingt-deux pays, mais l'adoption du règlement, le 12 octobre 2017, constitue la condition nécessaire, mais pas suffisante de son fonctionnement, prévu, par les institutions, pour le 20 novembre 2020. En théorie les dispositions du texte s'insèrent directement dans les droits nationaux¹³, mais une adaptation des normes internes a dû être envisagée par les États, au regard de l'ampleur du projet, afin de ne pas paralyser l'organe qui devra, au travers de ses procureurs européens délégués, travailler directement au sein de systèmes judiciaires hétérogènes¹⁴.

Dès lors, à quelques jours du fonctionnement de la première autorité de poursuite européenne, l'étude des mesures adoptées tant par l'Union que par la France, afin de faciliter la réalisation de ses missions, apparaît pertinente.

⁸ Art. 86 § 1 TFUE ; H. Christodoulou, « La protection extensible des intérêts financiers de l'Union européenne par le parquet européen », *Revue Lexbase pénal*, n° 27, 28 mai 2020.

⁹ Art. 86 § 4 TFUE

¹⁰ Art. 86 §1 TFUE.

¹¹ H. Labayle, « Parquet européen et contrôle de subsidiarité : premier carton jaune pour l'Espace de liberté », *GDR-ELSJ*, 8 janv. 2014.

¹² Allemagne, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, Finlande, France, Grèce, Lituanie, Luxembourg, Portugal, République Tchèque, Roumanie, Slovaquie et Slovénie puis Autriche, Lettonie, Estonie et Italie.

¹³ Art. 288 TFUE.

¹⁴ H. Christodoulou, *Le parquet européen : prémices d'une autorité judiciaire de l'Union européenne*, Nouvelle bibliothèque de thèses, Dalloz, avril 2021 (à paraître), § 29 et s. ; C. Lazerges (dir.), *Figures du parquet*, PUF, Les voies du droit, 2006.

Alors que l'Union européenne s'active face à l'avènement du parquet européen, accélérant corrélativement sa concrétisation (I) ; le législateur français, quant à lui, a une attitude antinomique, en prenant du retard face à l'adoption des normes nationales « d'adaptation » dont les conséquences sur le fonctionnement de l'organe ne pourront être que relevées (II).

I/ L'accélération de l'Union européenne face à l'avènement du parquet européen

Comme toujours dans l'Union européenne, un compromis a dû être trouvé quant à la structure et à l'organisation du parquet européen. À cette fin, « les négociateurs ont imaginé une sorte de monstre à plusieurs têtes, né d'un étonnant empilement normatif »¹⁵. Ainsi, est confié : au niveau central, d'une part, la direction des recherches et la coordination des poursuites afin de protéger uniformément les intérêts financiers de l'Union, laissant se dessiner corrélativement une politique criminelle européenne affirmée ; et au niveau décentralisé, d'autre part, l'exercice effectif de l'action publique directement au sein des États membres¹⁶. L'organisation centrale du ministère public européen a, également, fait l'objet d'un accord, après le rejet de la proposition initiale en 2013. La collégialité s'est donc imposée, au détriment d'un « procureur européen unique » qui aurait eu le mérite de s'écarter d'un modèle bureaucratique et paralysant. Concrètement, « la supervision, la direction et la surveillance » du niveau décentralisé s'opèrent par « le bureau central ». Il est composé d'un Chef, lequel est assisté par deux adjoints et un directeur administratif¹⁷. De surcroît, il fonctionne à l'aide de ses procureurs européens, un par État, formant le collège. Ce dernier a pour rôle de contrôler les activités générales de l'organe et de mettre en place des chambres permanentes dotées, quant à elles, de missions plus opérationnelles en surveillant le déroulement des affaires individuelles¹⁸.

Dès la fin de l'année 2018, l'Union a publié un avis de vacance pour le poste de Chef du parquet européen¹⁹. Or la nomination de l'organe de direction du niveau central a fait l'objet de discorde entre le Parlement européen et le Conseil : le premier espérait que ce soit le procureur en chef de la direction nationale anticorruption roumain, Laura Codruta Kövesi ; le second, préférerait le

¹⁵ M. Delmas-Marty, « Le parquet européen pourrait préfigurer un futur ordre juridique mondial », *Le monde*, 6 oct. 2020.

¹⁶ Art. 8 § 2 du règlement.

¹⁷ Art. 8 § 3 *Ibid.*,

¹⁸ Art. 10 *Ibid.*,

¹⁹ Publication d'un avis de vacance pour le poste de chef du Parquet européen – Luxembourg, Agent temporaire de grade AD15, 2018/ C 418 A/ 01, 19 nov. 2018.

procureur général de Reims, Jean-François Bohnert²⁰. Près d'un an après, le 23 septembre 2019, un accord a été trouvé entre les deux institutions. La candidate roumaine a donc été nommée²¹. Toutefois, cette première concrétisation devait entraîner d'autres comme la désignation des vingt-deux procureurs européens, constituant le collège. Cette dernière n'a eu lieu que le 27 juillet 2020, non pas à cause de l'Union européenne, mais au regard de la difficulté de Malte à proposer trois procureurs nationaux²², dont le mode de nomination apparaît ambigu et laissé à la discrétion de chaque État. Une fois déterminés, l'un d'eux est nommé par le Conseil à la majorité simple après l'avis conforme du Comité de sélection²³. À ce titre, le représentant français, sera Frédéric Baab maîtrisant parfaitement la coopération judiciaire au regard de son rôle passé au sein d'Eurojust²⁴.

Le collège enfin constitué, le travail du parquet européen pouvait véritablement commencer à trois égards.

D'abord, en adoptant à la majorité des deux tiers le règlement intérieur²⁵, établi par le Chef, regorgeant de normes essentielles relatives à l'organisation interne du parquet européen comme la répartition de la charge de travail au sein des chambres permanentes²⁶, la gestion des dossiers²⁷, la procédure de sélection des adjoints au chef²⁸ et du directeur administratif²⁹ ou encore l'établissement de règles afférentes à la protection des données³⁰.

Ensuite, en déterminant les adjoints du chef et particulièrement les procureurs européens délégués, constituant le rouage de l'efficacité future de l'organe, en ce qu'ils exerceront effectivement l'action publique. Il y en aura au moins deux dans chaque État membre³¹. Ces derniers sont nommés par le collège sur proposition du chef pour un mandat de cinq ans renouvelable à partir de membres proposés nationalement et dont la procédure apparaît une

²⁰ Conseil européen, « Point sur la nomination du premier chef du parquet européen », communiqué de presse, 4 avr. 2019 ; M. Bran, « Une Roumaine favorite pour diriger le parquet européen anticorruption », *Le monde*, 7 fév. 2019.

²¹ Parlement européen, « La Roumaine Laura Kövesi nommée à la tête du nouveau parquet européen », Actualité Parlement européen, 17 oct. 2019.

²² C. RETO, « En mal de procureurs indépendants, Malte freine la création du parquet européen », Ouest France, 9 juin 2020.

²³ Art. 16 du règlement.

²⁴ F. BAAB, Lectures appliquées comparées. « Le parquet européen et l'agence Eurojust : je ne t'aime, moi non plus ! », *RSC*, mars 2018, p. 647 et s.

²⁵ Art. 21 du règlement.

²⁶ Art. 9, 10, 12, 28 du règlement.

²⁷ Art. 44, 45, 46 du règlement.

²⁸ Art. 15 du règlement.

²⁹ Art. 18 du règlement.

³⁰ Art. 48 et s. du règlement.

³¹ Art. 13 § 2 du règlement.

nouvelle fois obscure³². Les procureurs européens délégués disposent d'un statut autonome faisant d'eux des autorités judiciaires textuellement indépendantes et impartiales³³ ; ce choix apparaît cohérent face à l'hétérogénéité des parquets d'Europe, mais il pourrait en pratique s'avérer complexe à respecter³⁴.

Enfin, le rôle du collège apparaît fondamental quant à la mise en place des chambres permanentes, composées de deux procureurs européens et d'un Président, dont la mission sera de diriger « les enquêtes et les poursuites menées par les procureurs européens délégués », en assurant la coordination d'affaires individuelles transfrontières par le choix de la réponse pénale, par un pouvoir d'injonction à l'égard du niveau décentralisé et en mettant en œuvre les décisions d'ensemble prises par le collège³⁵.

Le lundi 28 septembre 2020, la cérémonie d'installation du niveau central du parquet européen a eu lieu devant la cour de justice de l'Union³⁶. À cette occasion la cheffe de l'organe et les vingt-deux procureurs européens ont prêté serment, l'un après l'autre, dans leur langue nationale alors même que l'anglais a été choisi pour exercer leurs missions « en pleine indépendance, dans l'intérêt de l'Union dans son ensemble »³⁷. Dès lors, si le niveau central semble prêt, qu'en est-il du niveau décentralisé et du rôle du législateur français, dans cette mise en œuvre ?

II/ Le frein du législateur français face à l'avènement du parquet européen

Le 29 janvier 2020, le gouvernement français a déposé devant le Sénat, dans le cadre d'une procédure accélérée, un projet de loi « relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée ». Un rapide tour d'horizon de ses prévisions s'avère pertinent afin de comprendre l'ensemble des incidences de ce texte sur la procédure pénale interne³⁸.

³² Art. 17 § 3 *Ibid.*,

³³ § 32, dispositif du règlement.

³⁴ H. Christodoulou, *Le parquet européen : prémices d'une autorité judiciaire de l'Union européenne*, Nouvelle bibliothèque de thèses, Dalloz, avril 2021 (à paraître), § 290 et s. *V. infra*

³⁵ Art. 10 *Ibidem.*,

³⁶ CJUE, Installation du parquet européen, communiqué de presse n° 118/20, 28 sept. 2020.

³⁷ J. Quatremer, « Le nouveau parquet européen parlera English only », *Libération*, 5 oct. 2020.

³⁸ H. Christodoulou, « Le parquet européen à l'origine de la mutation de la procédure pénale nationale », *D. actualité*, 27 fevr. 2020.

Le projet de loi n'évoque pas l'idée de remettre en cause le manque de garanties statutaires du parquet français faisant débat depuis des décennies³⁹. Son lien hiérarchique avec le pouvoir exécutif⁴⁰ apparaît pourtant en contrariété avec l'indépendance hautement prônée de l'ensemble des membres du ministère public européen⁴¹. Néanmoins, pour atténuer cette asymétrie, le texte n'envisage pas le cumul des fonctions nationales et européennes⁴², permis par le règlement⁴³, ce qu'il faut féliciter.

Au-delà du statut, son fonctionnement interroge d'autant que le règlement portant création du parquet européen opère de « gigantesques renvois aux droits nationaux »⁴⁴. Il était donc inéluctable pour le législateur national d'adapter la procédure pénale interne face à son avènement. À la lumière du projet de loi, les signes de ces mutations se dessinent majoritairement avec le transfert des prérogatives du juge d'instruction vers les procureurs européens délégués⁴⁵. Ainsi, par le jeu des influences supranationales, la place de ce magistrat, fortement ancrée dans le paysage judiciaire, pourrait en être à terme corrélativement affectée⁴⁶. Cette prévision ne fait pas l'unanimité notamment à la lecture du communiqué de presse du syndicat de la magistrature⁴⁷, mais elle demeure inéluctable au regard du règlement : la compétence du ministère public européen est exclusive de tout autre. Cet octroi de « pouvoirs hors normes »⁴⁸ ne doit pas se faire hors de tout cadre, comme l'envisage globalement le projet de loi. Ainsi, un juge de l'enquête, à l'image du juge des libertés et de la détention, devrait contrôler les actes les plus attentatoires aux libertés mis en œuvre par le parquet européen⁴⁹.

Toutefois, deux importants défauts apparaissent et le législateur, en dépit de son retard, devrait prochainement améliorer le texte.

D'une part, les critères permettant de justifier l'usage par l'autorité de poursuite européenne des prérogatives du juge d'instruction ou au contraire d'exercer ses missions dans le cadre d'une

³⁹ Étude d'impact du projet de loi, § 3.1.1 B ; V. récemment, F.-Molins et J.-L. Nadal, « Il est urgent de garantir l'indépendance statutaire des magistrats du parquet », *Le monde*, 2 sept. 2020.

⁴⁰ Art. 5, L. org. n° 58-1270, 22 déc. 1958, relative au statut de la magistrature.

⁴¹ Art. 6 du règlement.

⁴² Étude d'impact du projet de loi, § 3.1.2

⁴³ Art. 13, § 3 du règlement.

⁴⁴ Expression utilisée par J. Tricot, J. Tricot, « Lectures analytiques guidées. Quel modèle de procédure ? », *RSC*, 2018, p. 635 et s.

⁴⁵ C. pr. pén., art. 696-114 envisagé

⁴⁶ H. Christodoulou, « Le parquet européen à l'origine de la mutation de la procédure pénale nationale », *op. cit.*,

⁴⁷ Syndicat de la magistrature, Projet de loi relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée : premiers pas vers une suppression du juge d'instruction ? », Communiqué de presse, 17 févr. 2020.

⁴⁸ J.-B. Jacquin, « Les pouvoirs hors normes du futur parquet européen », *Le Monde*, 19 août 2019

⁴⁹ Sous-section 1 du projet de loi envisage les différentes hypothèses.

enquête traditionnelle sont obscurs. Or ce choix demeure déterminant : si le procureur européen délégué favorise le cadre de l'instruction hybride, l'ensemble des droits fondamentaux seront protégés alors que s'il agit dans le cadre d'une enquête classique, comme l'y incite le rapport du gouvernement⁵⁰, il en sera autrement au détriment du justiciable. En somme, si rien n'est modifié en ce sens, « face au parquet européen les droits de la défense demeureront à géométrie variable »⁵¹.

D'autre part, le procureur européen délégué, dans le cadre d'enquête hybride, pourra autoriser le placement d'un individu sous contrôle judiciaire⁵², mesure pourtant fortement attentatoire, en se cachant derrière l'affirmation textuelle de son indépendance. Un amendement de l'Assemblée nationale pour y remédier serait donc salutaire. Pour autant, cet acte peut faire l'objet d'un recours juridictionnel effectif⁵³, dès l'enquête, devant le juge des libertés et de la détention, qui devra statuer dans un délai maximum de soixante-douze heures. Cette garantie semble, toutefois, moins protectrice qu'un contrôle *a priori* tel qu'il existe en droit positif⁵⁴. À ce titre, pour qu'il y ait recours, l'accès au dossier s'avère nécessaire, mais le projet de loi restait mutique sur ce point. Un amendement louable a donc été adopté en ce sens par le Sénat⁵⁵. À terme, cette situation devrait donc accélérer la naissance d'un cadre unique d'enquête juridictionnalisé au sein de l'Union européenne.

Au lendemain de l'adoption du texte par le Sénat, une première lecture, devant l'Assemblée nationale, a eu lieu⁵⁶. La procédure qui se voulait accélérée a été freinée et a perdu tout son sens avec la pandémie. En effet, la loi aurait dû être adoptée durant l'été afin de disposer de temps pour travailler à la rédaction de textes réglementaires et à la préparation de l'identification des dossiers en cours relevant de l'organe⁵⁷. Alors qu'il devrait commencer à poursuivre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne dès le 20 novembre 2020, l'examen du texte par l'Assemblée nationale a été programmé la semaine du 7 décembre en séance publique.

⁵⁰ Étude d'impact du projet de loi, § 3.2.2

⁵¹ H. Christodoulou et D. Père, « Face au parquet européen, les droits de la défense demeureront à géométrie variable », *Le Monde*, 9 juin 2020.

⁵² C. pr. pén., art. 696-119 envisagé

⁵³ C. pr. pén., art. 696-129 et s. envisagé.

⁵⁴ C. pr., pén., art. 138.

⁵⁵ Amendement de la Commission des lois du Sénat, COM-10.

⁵⁶ Le 4 mars 2020.

⁵⁷ Sénat, Coopération judiciaire en matière pénale et mise en œuvre du parquet européen.

Cette asymétrie temporelle, à la seule échelle interne, interroge quant à l'investissement des vingt-deux autres États participants au projet. Les doutes subsistent ; la seule certitude réside dans l'influence du parquet européen sur l'avènement d'un ordre juridique européen avant de l'être mondialement⁵⁸.

⁵⁸ M. Delmas-Marty, « Le parquet européen pourrait préfigurer un futur ordre juridique mondial », *op. cit.*, ; H. Christodoulou, *Le parquet européen : prémices d'une autorité judiciaire de l'Union européenne*, Nouvelle bibliothèque de thèses, Dalloz, avril 2021 (à paraître),