

# La réception du règlement portant création du parquet européen par les législateurs allemand et français

Hélène Christodoulou  
*Maître de conférences*  
*Université Toulouse 1 Capitole*

Jan-Martin Schneider  
*Doctorant*  
*Universität Justus Liebig Giessen*

**Résumé** : La présente étude analyse les lois française et allemande, récemment adoptées, visant à adapter leurs droits nationaux face à l'avènement du parquet européen. Elle se concentre essentiellement sur les procureurs européens délégués dont le rôle est d'enquêter et de poursuivre directement dans les États membres afin de lutter contre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. Concrètement, l'objet de la recherche est d'observer à quel degré les législations nationales ont été modifiées pour accueillir la première autorité de poursuite d'Europe.

**Summary**: This study analyses the recently adopted French and German laws that aim to adapt their national law facing the advent of European Public Prosecutor's Office (EPPO). It mainly focuses on the European Delegated Prosecutors whose role is to investigate and prosecute offences affecting the Union's financial interests directly in the Members States. Specifically, the purpose of this study is to look how deeply national legislations have been modified to accommodate the first European prosecution authority.

Les intérêts financiers de l'Union sont, depuis le 1<sup>er</sup> juin 2021, protégés par un nouvel organe répressif : le parquet européen. Pour l'accueillir au mieux, dans leurs systèmes judiciaires, les États membres, comme l'Allemagne et la France, ont dû adapter leurs législations. Ces mutations témoignent, plus largement, d'une convergence des droits nationaux au sein de l'Union européenne.

En 1997, l'idée d'un procureur européen - pour coordonner les enquêtes, faciliter les échanges d'informations et bouleverser l'inertie des États dans la poursuite des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union<sup>1</sup> - a émergé ; cette dernière a été concrétisée au sein

---

<sup>1</sup> V. COVOLO, « L'émergence d'un droit pénal en réseau – Analyse critique du système européen de lutte antifraude », in *Luxemburger Juristische Studien – Luxembourg Legal Studies* 3, Faculty of Law, Economics and

du *Corpus juris*<sup>2</sup> par le Professeur, Mirelle Delmas-Marty, soutenue par le Président du Parlement européen de l'époque, Klaus Hänsch<sup>3</sup>. Depuis, de nombreux textes, tant académiques qu'institutionnels<sup>4</sup>, se sont succédés jusqu'à l'adoption du règlement portant création du parquet européen, par vingt-deux États membres dans le cadre d'une coopération renforcée<sup>5</sup>. Ce dernier<sup>6</sup> fait de l'ambitieux projet, non plus une simple possibilité<sup>7</sup>, mais une réalité, après plus de deux décennies de débats, de réticences et *in fine* de considérations souverainistes. Théoriquement, les dispositions du texte s'appliquent directement au sein des États membres compte tenu de la nature de l'instrument de droit dérivé sur lequel il repose à savoir, un règlement<sup>8</sup>. Une adaptation des normes internes a néanmoins été envisagée par les États. Un tel ajustement, surprenant en apparence, était en réalité inéluctable afin de faire face à l'ampleur du projet ; sans réformes nationales, le fonctionnement du parquet européen risquait la paralysie<sup>9</sup>. En effet, même si l'organe se superpose aux systèmes nationaux, il doit s'y insérer par le biais de ses procureurs européens délégués, exerçant concrètement l'action publique, sous le contrôle hiérarchique du niveau central et le contrôle juridictionnel des juges nationaux pour

---

Finance University of Luxembourg, Nomos, 2015 ; S. BOCK, « Der Schutz der finanziellen Interessen der Union. Überlegungen zur Betrugsbekämpfungsrichtlinie 2017/1371 », in S. BOCK (dir.), Aktuelle und grundsätzliche Fragen des Wirtschaftsstrafrechts / Questions actuelles et fondamentales du droit/6. Deutsch-Französische Strafrechtstagung / 6<sup>e</sup> rencontre du droit pénal franco-allemand, Studies in International and European Criminal Law and Procedure, vol. 39, pp. 155–181.

<sup>2</sup> M. DELMAS-MARTY (dir.), *Corpus Juris portant des dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Paris, Economica, 1997 ; M. DELMAS-MARTY et J. A. E. VERVAELE (dir.), *La mise en œuvre du Corpus Juris dans les États membres. Dispositions pénales pour la protection des finances de l'Europe*, Antwerpen-Groningen- Oxford, Intersentia, 4 vol., 2000-2001 (version dite de Florence) ; M. DELMAS-MARTY, « L'ébauche d'un droit pénal économique européen : de la Convention interétatique au *Corpus Juris* supraétatique », in Philosophie du droit et droit économique, Mélanges Farjat, Frison Roche, 1999, p. 121 et s.

<sup>3</sup> Actes de la Conférence interparlementaire sur la lutte contre la fraude au détriment du budget communautaire, 23 et 24 avr. 1996, Bruxelles, PE 217.468, H. 16.20.48, p. 74.

<sup>4</sup> 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 ; E. WEAVER, S. SCHULTZ, K. KREBS, *EuroNeeds*, Institut Max Planck, 2011 ; 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>.

<sup>5</sup> Initialement : Allemagne, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, Finlande, France, Grèce, Lituanie, Luxembourg, Portugal, République Tchèque, Roumanie, Slovaquie et Slovénie puis Autriche, Lettonie, Estonie et Italie et enfin les Pays-Bas et Malte.

<sup>6</sup> Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil, 12 oct. 2017, mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du parquet européen.

<sup>7</sup> Art. 86 TFUE.

<sup>8</sup> Art. 288 TFUE.

<sup>9</sup> V. sur ce point, H. CHRISTODOULOU, *Le parquet européen : prémices d'une autorité judiciaire de l'Union européenne*, Dalloz, Nouvelle bibliothèque de thèses, 2021.

la mise en œuvre de certains actes attentatoires aux libertés individuelles, à la lumière des droits internes.

À ce titre les particularités des procédures pénales allemande et française méritent l'attention. Alors que le *Bundestag*<sup>10</sup> a adopté rapidement le projet de loi relatif à la mise en œuvre du parquet européen, entré en vigueur le 17 juillet 2020<sup>11</sup>, le Parlement français a, quant à lui, pris du retard à la suite de la pandémie mondiale. Le texte a finalement été adopté le 16 décembre 2020 et promulgué quelques jours plus tard<sup>12</sup>. Ainsi, l'organe n'a pas pu tenir sa promesse : celle d'engager la lutte contre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne, dès le 20 novembre 2020<sup>13</sup>. Comme toujours les blocages nationaux ne peuvent donc être que relevés.

Quoi qu'il en soit, la réception du règlement portant création du parquet européen par les législateurs allemand et français nécessite d'être analysée.

---

<sup>10</sup> Le Parlement de la République fédérale d'Allemagne.

<sup>11</sup> BGBl. I S. 1648, Europäische-Staatsanwaltschaft-Gesetz vom 10. Juli 2020, entré en vigueur le 17 juillet 2020 ; Gesetz zur *Ausführung* der EU-Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft – Europäische-Staatsanwaltschaft-Gesetz – EUStAG ; Entwurf eines Gesetzes zur *Durchführung* der Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft und zur Änderung weiterer Vorschriften ; V. de la doctrine sur ce point : H. HERRNFELD, « Implementation of the EPPO Regulation : A Perspective from Germany », in K. LIGETI, M.-J. ANTUNES et F. GIUFFRIDA, *The European Public Prosecutor's Office at Launch. Adapting National Systems, Transforming EU Criminal Law*, Wolters Kluwer – CEDAM, 2020, pp. 149–161 ; M. HEGER, « Einführung der Europäischen Staatsanwaltschaft in das deutsche Recht », in *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2020, pp. 115–118 ; J.-M. SCHNEIDER, « Änderungen im deutschen und französischen Strafprozess- und Justizorganisationsrecht angesichts der Gesetzgebung zur Durchführung der Europäischen Staatsanwaltschaft », *Elektronische Zeitschrift der Deutsch-Französischen Juristenvereinigung e. V.*, Actualités 2/2020, pp. 12–19 ; Spécifiquement sur les procureurs européens délégués allemands, un accord administratif a été adopté : Bekanntmachung der Verwaltungsvereinbarung über die Entsendung von Staatsanwälten aus Anlass ihrer Tätigkeit als Delegierte Europäische Staatsanwälte für die Europäische Staatsanwaltschaft, *Justizministerialblatt* de Brandenburg, 6 janv. 2021, E. DUESBERG, *Die Europäische Staatsanwaltschaft – Anklage im Namen der Europäischen Union*, *Neue Juristische Wochenschrift*, 2021, p. 1207 et s.

<sup>12</sup> Loi n° 2020-16-72 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, *D. actualité* 7 janv. 2021, obs. H. Christodoulou, *Lamyline*, 4 janv. 2021, obs. C. Le Stum ; E. LETOUZEY, « L'intégration du parquet européen dans la procédure pénale française : la révolution tranquille », *Dr. pénal*, 2021, ét. 6 ; F. BAAB, « Le parquet européen, une coopération judiciaire renforcée », *Dr. pénal*, avr. 2021. Un décret est venu apporter des précisions pour détailler l'activité des procureurs européens délégués Décret n° 2021-694 du 31 mai 2021, *JCP G* 14 juin 2021, 639, obs. E. Letouzey.

<sup>13</sup> Il suffit qu'un État freine l'avènement du parquet européen pour que l'ensemble de l'organe soit paralysé. Or, les États membres n'ont pas craint de paralyser l'installation du nouvel organe en procédant à la nomination tardive des procureurs européens tandis que celle des procureurs européens délégués continue de se faire attendre. Sur la nomination des procureurs européens qui a finalement eu lieu le 27 juillet 2020 : C. RETO, « En mal de procureurs indépendants, Malte freine la création du parquet européen », *Ouest France*, 9 juin 2020 ; Sur la nomination des procureurs européens délégués : G. MONTAIGU, « Le parquet européen a son siège et attend », *Le quotidien indépendant Luxembourgeois*, 30 nov. 2020 ; H. CHRISTODOULOU, « Sur la route du parquet européen : de l'accélération de l'Union européenne au frein du législateur national », *Gaz Pal.* 24 nov. 2020, p. 18 et s.

Au regard des deux lois nationales à l'étude, le silence règne quant à l'adaptation du statut des parquets allemand et français face à l'avènement d'une autorité judiciaire européenne présentée comme indépendante et impartiale dans le règlement. Le fonctionnement du parquet européen, quant à lui, a contraint les législateurs nationaux à aménager leurs justices pénales afin que les procureurs européens délégués s'insèrent au mieux dans leurs ordres juridiques internes. Ainsi, les législateurs allemand et français ont opté pour des démarches analogues : d'une part, le maintien des statuts de leurs parquets nationaux (I) et d'autre part, la mutation de leurs justices pénales (II).

### I/ Le maintien des statuts des parquets allemand et français face à l'avènement du parquet européen

Les figures des parquets d'Europe demeurent plurielles. Elles sont intimement liées aux choix politiques des États<sup>14</sup>. Historiquement, le point de départ était commun. De nombreux États se sont inspirés du fonctionnement du parquet français, mais avec le temps chacun d'eux s'est approprié l'institution et des disparités sont apparues. Alors qu'en Allemagne il est un simple fonctionnaire, en France il est considéré comme une autorité judiciaire, mais dans les deux systèmes le parquet demeure subordonné à l'exécutif. Le parquet européen est quant à lui une autorité judiciaire de l'Union européenne indépendante<sup>15</sup>. Il sera donc confronté à des statuts nationaux disparates (A), tout en cohabitant avec eux (B).

#### A : Le statut du parquet européen confronté à la disparité des statuts nationaux

Tant la loi fédérale allemande que la loi française restent silencieuses quant au statut et aux garanties statutaires des parquets nationaux face à l'apparition d'un ministère public européen. Ainsi, l'étude du ministère public allemand et français apparaît nécessaire afin de mieux cerner les difficultés que posent l'immixtion d'une autorité de poursuite européenne au sein de ces deux États.

---

<sup>14</sup> C. LAZERGES (dir.), *Figures du parquet*, PUF, Les voies du droit, 2006.

<sup>15</sup> Cette affirmation sera démontrée au sein de l'étude ; V. également sur ce point, H. CHRISTODOULOU, *Le parquet européen : prémices d'une autorité judiciaire de l'Union européenne*, *op. cit.*, § 194 et s.

S'agissant du parquet allemand, en 1949, le silence de la Loi fondamentale portant sur son statut a donné lieu à de nombreux débats doctrinaux<sup>16</sup> ; l'absence de constitutionnalisation du statut des procureurs, contrairement à celui du juge, explicitement rattaché au corps judiciaire<sup>17</sup>, a longtemps soulevé des interrogations. À ce titre, la majorité des auteurs les rattachent au pouvoir exécutif par le biais d'un raisonnement *a contrario*<sup>18</sup>, confortés par les décisions du 20 février 2001 de la Cour constitutionnelle Fédérale<sup>19</sup>. De surcroît, leur traditionnelle subordination à leur hiérarchie interne et au pouvoir exécutif<sup>20</sup>, ainsi qu'une récente décision de la Cour de justice de l'Union européenne entérinent, sans aucun doute, ce rattachement<sup>21</sup>. En effet, leur dépendance est à la fois institutionnelle au regard de l'intervention du pouvoir exécutif dans leur gestion de carrière et fonctionnelle en considération des instructions individuelles et générales du Ministre de la Justice<sup>22</sup>.

Parallèlement, depuis la « grande ordonnance de réformation » du Royaume de Philippe le Bel de 1303<sup>23</sup>, le parquet français est, aux côtés des juges, membre de l'autorité judiciaire, comme ne cesse de le rappeler le Conseil constitutionnel<sup>24</sup>. Pour autant la soumission des juges et des procureurs à l'ordonnance du 22 décembre 1958 ne signifie pas qu'ils bénéficient des garanties

---

<sup>16</sup> V. notamment sur ce point, T. GAS, « Le statut du Parquet en République fédérale d'Allemagne », *Arch. pol. crim.*, 2004/1, n° 26, p. 190 ; H. HENRION et N. SALDITT, « Le Ministère public allemand, une institution ambivalente », in C. LAZERGES (dir.), *Figures du parquet*, op. cit., p. 29 et s. ; E. S.CARSTEN, E. C. RAUTENBERG, *Die Geschichte der Staatsanwaltschaft in Deutschland bis zur Gegenwart, Ein Beitrag zur Beseitigung ihrer Weisungsabhängigkeit von der Regierung im Strafverfahren*, nomos, 3ème éd., 2016, pp. 54–81.

<sup>17</sup> Art. 92 et 97 du chapitre IX de la Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949 portant sur « le pouvoir judiciaire ».

<sup>18</sup> H. HENRION et N. SALDITT, « Le Ministère public allemand, une institution ambivalente », in C. LAZERGES (dir.), op. cit., p. 29 et s. ; W. WAGNER, « Der objective Staatsanwalt – Idee und Wirklichkeit », *JuristeZeitung*, 1974, p. 212 et s.

<sup>19</sup> Dans laquelle la Cour affirme que contrairement au procureur, le juge est une « autorité neutre et indépendante » ; Décision de la Cour constitutionnelle, BVerfGE, 20 février 2001, JuS 2001, 701 ; NJW, 2001, p.1121 ; Das gilt auch für Anordnungen der StA, die trotz ihrer Eingliederung in die Justiz (BVerfGE 9, Seite 223 [BVerfE Jahr 9 S. 228] = NJW 1959, NJW Jahr 1959 S. 871) zur Exekutive gehört (Kleinknecht/Meyer-Goßner, Vorb. § 141 GVG Rdnr. 6) » ; Plus récemment, H. MAYER, in *Karlsruher Kommentar* 8. Aufl., § 146 GVG, Rn. 1, 2019.

<sup>20</sup> H. JUNG, « Le procès pénal en République fédérale d'Allemagne », in M. DELMAS MARTY (dir), *Procès pénal et droits de l'Homme : vers une conscience européenne*, Paris, PUF, 1992, p. 111.

<sup>21</sup> CJUE, 27 mai 2019, *Minister for Justice and Equality c/ OG et Minister for Justice and Equality c/ PI*, aff. C-508/18, C-82/19 PPU, conclusion de l'avocat général M. Campos Sanchez-Bordona, 30 avr. 2019 ; en ce qui concerne l'indépendance requise pour l'entraide judiciaire, K.-F. GÄRDITZ, « Juge d'instruction als gemeineuropäisches Leitbild ? Der Europäische Haftbefehl, die deutsche Staatsanwaltschaft und der EuGH », *Verfassungsblog on matters constitutional*, 2019.

<sup>22</sup> E. Mathias, *Les procureurs du droit – De l'impartialité du ministère public en France et en Allemagne*, CNRS Droit, 1999, p.170.

<sup>23</sup> J. ALIX, « Quels visages pour le Parquet en France ? », *Figures du parquet*, op. cit., p. 67.

<sup>24</sup> V. notamment, Cons. const., 27 janv. 1994, n° 93-336 DC ou encore récemment, Cons. const. 21 mars 2019, n° 2019-778 DC, cons. 179 ; Ordonnance n° 58-1270 portant Loi organique relative au statut de la magistrature.

statutaires analogues<sup>25</sup> : alors que les premiers sont totalement indépendants, les seconds demeurent à l'inverse subordonnés au pouvoir exécutif<sup>26</sup>. Au regard de la théorie de la séparation des pouvoirs, l'autorité judiciaire en ce qu'elle est la garante de la liberté individuelle devrait présenter des garanties statutaires solides. Cependant, l'appartenance du parquet à la magistrature n'évince pas, selon la vision française, sa subordination hiérarchique au pouvoir exécutif, même si des tentatives de réforme se succèdent depuis des décennies<sup>27</sup>. Institutionnellement, leur gestion de carrière suppose l'intervention de l'exécutif, avec un rôle mineur du Conseil supérieur de la magistrature ; fonctionnellement, ils demeurent soumis à des instructions générales afin que la politique criminelle soit nationalement harmonisée<sup>28</sup>. En dépit de ces spécificités, la Cour de justice de l'Union a considéré le parquet français comme une autorité judiciaire compétente pour émettre un mandat d'arrêt européen, mesure pourtant fortement attentatoire à la liberté individuelle. À cette fin, elle est allée à l'encontre des conclusions de l'avocat général qui étaient pourtant convaincantes<sup>29</sup>. Pour appuyer son raisonnement, elle se contente de viser trois fondements nationaux. D'abord, elle affirme, sans l'expliquer, que l'article 64, « garantit l'indépendance de l'autorité judiciaire qui est composée des magistrats du siège et des magistrats du parquet »<sup>30</sup>. Ensuite, elle rappelle la teneur de l'article 30 du code de procédure pénale qui préserve le ministère public « de toute instruction individuelle émanant du pouvoir exécutif, le ministre de la Justice pouvant seulement adresser

---

<sup>25</sup> G. CAVINET, « Le juge judiciaire dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », CCC, n°16, juin 2004 ; Cons. Const. 2 févr. 1995, n° 95-360 DC.

<sup>26</sup> Art. 5 de l'ordonnance du 22 décembre 1958.

<sup>27</sup> V. le dernier en date : Projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, 28 août 2019, art. 7 : « Les magistrats du parquet sont nommés sur l'avis conforme de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet » et que « « La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet statue comme conseil de discipline des magistrats du parquet ».

<sup>28</sup> Art. 30 al. 2 CPP ; les instructions individuelles ont toutefois été supprimées en 2013, Loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique.

<sup>29</sup> CJUE, 12 déc. 2019, Openbaar Ministerie (procureurs de Lyon et de Tours), C-626/19 PPU, § 54, communiqué de presse n° 156/19, ccl de l'avocat général M. Manuel Campos Sanchez-Bordonna, 26 nov. 2019, §§ 23-40 : « Selon moi, le ministère public ne saurait être qualifié d'« autorité judiciaire d'émission » au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre, pour les raisons que j'ai déjà exposées dans mes conclusions précédentes, à savoir, en substance, la protection de la liberté des citoyens, que seule la décision d'un juge saurait soumettre à des restrictions. Par conséquent, ni les procureurs allemands, ni le procureur général de Lituanie, ni, à présent, le ministère public français, ne sauraient émettre de MAE » ; « On ne saurait exclure que ces instructions générales mettent en œuvre la politique pénale d'un gouvernement donné en imposant, par exemple, aux membres du ministère public d'émettre des MAE pour certaines ou toutes les infractions, ou pour certaines catégories de délinquants. Comment parler d'indépendance, lorsque la personne qui adopte une décision doit forcément respecter ces instructions (générales) du gouvernement lorsqu'elle émet un MAE, même en contrevenant à son propre avis ? ».

<sup>30</sup> *Ibidem.*, D. 2019. 2122 et les obs., note E. Rubi-Cavagna ; *ibid.*, 1626, obs. J. Pradel ; *AJ Pénal* 2019. 453, obs. T. Herran ; *RSC* 2019. 901, obs. Kai Ambos ; *RTD Eur.* 2020. 437, obs. P. Beauvais ; *Dr. pén.*, 2020, chron 5, O. Cahn.

aux magistrats du parquet des instructions générales de politique pénale afin d'assurer la cohérence de cette politique sur l'ensemble du territoire »<sup>31</sup>. Enfin, elle cite l'article 31 dudit code qui garantit, quant à lui, l'impartialité dont il doit faire preuve. Néanmoins, elle ne vise à aucun moment les règles relatives à la gestion de carrières des magistrats du parquet qui supposent pour leur nomination, leur révocation ou encore leur discipline l'intervention de l'exécutif<sup>32</sup>, remettant corrélativement en cause leur indépendance statutaire. En somme, « cette décision a dû soulager le ministère de la Justice français, mais est pour le moins déconcertante pour le juriste »<sup>33</sup>. En d'autres termes, cette analyse du critère d'indépendance, du moins dans cet arrêt, apparaît assouplie, contrairement à celle fournie par la Cour européenne des droits de l'homme<sup>34</sup>.

De son côté, le parquet européen est doté d'un statut propre, indépendant de ceux des États<sup>35</sup>. Dès l'origine, le *Corpus juris* exigeait de lui qu'il soit indépendant « tant à l'égard des autorités nationales qu'à l'égard des organes communautaires »<sup>36</sup>. Les textes successifs ont, également, fait ce choix<sup>37</sup>, lequel a été entériné par le règlement adopté<sup>38</sup>. C'est ce qui autorise à considérer que le parquet européen est une autorité judiciaire de l'Union européenne, même si la notion n'est pas constitutionnalisée dans le Traité de Lisbonne et qu'aucune référence explicite à « l'autorité judiciaire » n'apparaît au sein du règlement portant création de l'organe<sup>39</sup>. En effet,

---

<sup>31</sup> *Ibidem.*,

<sup>32</sup> V. l'ordonnance du 22 décembre 1958.

<sup>33</sup> F. BENOIT ROHMER, « Chronique UE et droits fondamentaux – Accès à un tribunal impartial », *RTD Eur.* 2020, p. 333.

<sup>34</sup> CEDH, 29 mars 2010, *Medvedyev c. France*, n° 3394/03, *D.* 2010. 898, obs. S. Lavric ; 1386, note J.-F. Renucci ; 952, entretien P. Spinosi ; 970, point de vue *D. Rebut* et 1390, note P. Hennion-Jacquet ; *RSC* 2010. 685, obs. J.-P. Marguénaud ; *Gaz. Pal.* 25-27 avr. 2010, p. 15, note H. Matsopoulou ; *Dr. pén.* 2010, n° 12, obs. J.-B. Thierry, 2011, n° 4, *Comm.* 10, obs. E. Dreyer ou encore plus récemment : CEDH, 5<sup>e</sup> sect., 4 déc. 2014, *Hassan et a. c/ France*, req n° 46695/10 et 54588/10, *JCP G* 2014, act. 1348, obs. F. Sudre ; *D. Actualité*, 8 déc 2014, obs. A. Portmann.

<sup>35</sup> V. pour une étude approfondie : H. CHRISTODOULOU, *Le parquet européen : prémices d'une autorité judiciaire de l'Union européenne*, *op. cit.*, § 194 et s.

<sup>36</sup> Art. 18 § 2 du *Corpus Juris*.

<sup>37</sup> § 4.1.1 ; § 4.1.3 ; § 4.2 ; §4.2.2 du Livre vert ; Règle modèle n° 1 ; Art. 5 §1 de la proposition initiale.

<sup>38</sup> Art. 6 du règlement adopté.

<sup>39</sup> La doctrine préconise ce rattachement, comme l'illustrent certaines formulations. M. Delmas-Marty affirmait originairement : « D'où l'utilité du ministère public européen, proposé par le projet *corpus juris*, comme *garantie judiciaire* et contrepoids nécessaire à l'Europe des polices », M. DELMAS-MARTY, « L'espace judiciaire européen, laboratoire de la mondialisation », *Recueil D.*, 2000, p. 421 et s. ou encore récemment, C. HUET, a même choisi pour titre : « La France, fervent défenseur de l'idée d'une autorité judiciaire européenne en matière pénale », C. HUET, « Lectures appliquées comparées. Les autorités françaises et le parquet européen », *RSC* 2018, p. 653 et s. ; V. Démonstration de ce rattachement, H. CHRISTODOULOU, *Le parquet européen : prémices d'une autorité judiciaire de l'Union européenne*, *op. cit.*, § 194 et s. ; P. BEAUVAIS et M. BENLOLO-CARABOT, « L'émergence d'une autorité judiciaire européenne », *1<sup>er</sup> avr. 2020, RTDE*, p. 427 et s. En Allemagne, les auteurs l'énoncent plus implicitement en se fondant sur les garanties statutaires du parquet européen comme son indépendance et son impartialité : J. EISELE, C : TRENTMANN, « Die Staatsanwaltschaft – „objektivste Behörde der Welt“? » *in NJW* ; 2019, p. 2366 et s. ; Les textes institutionnels vont également dans ce sens : la contribution

l'exigence du respect de garanties statutaires par le ministère public européen, comme l'indépendance et l'impartialité, et l'autonomisation récente de la notion d'autorité judiciaire par la Cour de justice de l'Union européenne, dans le cadre spécifique de la procédure du mandat d'arrêt européen<sup>40</sup>, permettent à l'aide d'un raisonnement inductif de l'apparenter à une autorité judiciaire de l'Union européenne. En effet, depuis 2016, la Cour de justice précise les contours de la notion. Elle semble avoir une analyse plus indulgente que celle fournie par la Cour européenne<sup>41</sup>. Ainsi, le juge de l'Union considère certains parquets comme des autorités judiciaires sous certaines conditions<sup>42</sup>. Trois critères sont posés : un critère fonctionnel, celui de la participation à l'administration de la justice pénale qui « équivaut à celui de « l'exercice de fonctions judiciaires » de l'autre juge européen »<sup>43</sup> et deux critères organiques, également consacrés par les juges strasbourgeois à savoir, l'indépendance et l'impartialité. En somme, pour la Cour de justice le ministère public allemand ne peut pas émettre un mandat d'arrêt européen alors que parquet français le peut parce qu'il est à son sens une autorité judiciaire. En réalité, à y regarder de plus près, les statuts et les garanties statutaires des parquets allemand et français ne sont pas alignés sur ceux du parquet européen. Cette situation devrait soulever quelques difficultés, ignorées à tort par les législateurs.

## **B : Le statut du parquet européen cohabitant avec la disparité des statuts nationaux**

Le parquet européen « est organisé à un double niveau »<sup>44</sup> : d'une part, le niveau central dirigé par la Cheffe du parquet, *Laura Covesi*, et organisé de manière collégiale avec les vingt-deux procureurs européens, un par État, coordonnant les enquêtes et les poursuites<sup>45</sup> ; d'autre part, le niveau décentralisé composé de cent quarante procureurs européens délégués, répartis dans

---

de Nice vise l'« *organe judiciaire* » (§2.2), le Livre vert emploie la formulation d'« *organe judiciaire spécialisé* » (§4.1.1) et la proposition initiale aborde, quant à elle, le « *caractère (judiciaire) du Parquet européen* » (§3.3.9).

<sup>40</sup> Concernant la décision d'enquête européenne, la Cour de justice est moins exigeante quant aux garanties statutaires de l'autorité judiciaire laissant supposer que l'autonomisation de la notion est contextuelle. En effet, la notion « d'autorité judiciaire » et « d'autorité d'émission » au sens des articles 1 § 1 et 2, c de la directive 2014/41/UE du 3 avril 2014 relative à la décision d'enquête européenne, comprend les membres du parquet d'un État membre peu importe son rapport de subordination avec le pouvoir exécutif et son risque d'être soumis, directement ou indirectement, à des ordres ou des instructions individuel, CJUE, gde ch., 8 déc. 2020, C-584/19, Dr. pénal. févr. 2021, comm. 35, A. Gogorza, Europe, févr. 2021, comm. 58, D. simon, AJ. pén. févr. 2021. 95, M. Lassalle ; A. GOGORZA, « La notion d'autorité judiciaire à l'épreuve de la coopération pénale au sein de l'Union européenne – Variations sur une notion fondamentale », *Dr. pénal.*, avr. 2021, dossier 3.

<sup>41</sup> V. *infra*.

<sup>42</sup> CJUE, 12 déc. 2019, Openbaar Ministerie (procureurs de Lyon et de Tours), C-626/19 PPU ; F. PICOD, « Statut du parquet et mandat d'arrêt européen : coup d'arrêt dans la montée en puissance des exigences de la Cour de justice », *Lexis Actus*, 13 dec. 2019.

<sup>43</sup> T. HERRAN, « La notion d'autorité judiciaire dans le mandat d'arrêt européen », *AJ pénal*, 2019, p. 453 et s.

<sup>44</sup> Art. 8 § 2 du règlement adopté.

<sup>45</sup> Art. 8, 9, 10, 11 et 12 du règlement adopté.



chaque pays, dont la nomination est encore attendue, exerçant directement l'action publique au sein des États membres<sup>46</sup>. À la lumière du règlement, ces derniers pourront, à la discrétion des États<sup>47</sup>, cumuler leurs fonctions nationales et européennes. Or le choix de la « double casquette »<sup>48</sup> suppose une définition lisible des compétences respectives entre l'Union et les États membres afin d'exclure tout risque d'interférences liées à une double, voire triple, chaîne de commandement. En effet, l'éventuelle subordination pourrait donc provenir du niveau central européen, comme l'envisage le règlement, mais aussi de leurs supérieurs hiérarchiques nationaux à la fois internes et externes. Néanmoins, ces liens de dépendance sont textuellement exclus par le règlement européen<sup>49</sup>.

À ce titre, même si la loi française est restée muette sur ce point, l'étude d'impact du projet de loi avait opté pour la prudence en écartant le cumul des fonctions nationales et européennes<sup>50</sup>. Trois arguments étaient développés : le volume d'affaires, évalué entre soixante et cent par an, l'incompatibilité du cumul avec « les principes directeurs qui régissent le statut des magistrats du parquet de l'ordre judiciaire français »<sup>51</sup>, autrement dit leur subordination à l'exécutif, et en ce qu'il « pourrait être source de conflit d'intérêts liés aux difficultés de positionnement que les procureurs européens délégués seraient susceptibles de rencontrer »<sup>52</sup>.

À l'inverse, le *Bundestag* semble, quant à lui, l'avoir autorisé implicitement. En effet, le silence de la loi allemande sur ce point implique de se référer au règlement européen qui autorise explicitement le cumul<sup>53</sup>. Le législateur a néanmoins rendu inapplicables les dispositions de la loi constitutionnelle sur les tribunaux (GVG)<sup>54</sup> qui exigent des procureurs qu'ils suivent en droit interne des instructions<sup>55</sup>. En dépit de ces prévisions textuelles, il sera en pratique possible de douter de cette indépendance fonctionnelle : comment le procureur européen délégué allemand pourra-t-il vraiment être une autorité judiciaire indépendante de l'Union européenne et rester

---

<sup>46</sup> Art. 8, 13 du règlement adopté.

<sup>47</sup> Le cumul avait été exclu par le seul *Corpus juris* (dispositif d'application de l'art. 18), mais les textes postérieurs l'envisagent : §3.1.1 Rapport de suivi du Livre vert ; Art 6 § 6 de la proposition initiale ; Art 13 § 3 du règlement adopté.

<sup>48</sup> Expression utilisée au sein du Livre vert, p. 30 ; Art 6 § 6 de la proposition initiale ; Art 13 § 3 du règlement adopté.

<sup>49</sup> Art. 6 du règlement adopté.

<sup>50</sup> § 3.1.2 de l'étude d'impact du projet de loi français parquet européen.

<sup>51</sup> *Ibidem.*,

<sup>52</sup> *Ibidem.*,

<sup>53</sup> Art. 13 § 3 du règlement adopté.

<sup>54</sup> § 5 de la loi allemande sur la mise en œuvre du parquet européen (EUSTAG).

<sup>55</sup> §§ 146-147 GVG ; Les seize « Länder » allemands chargés de déterminer les procureurs délégués allemands compétents ont rédigé un accord administratif affirmant la possibilité d'un cumul : Bekanntmachung der Verwaltungsvereinbarung über die Entsendung von Staatsanwälten aus Anlass ihrer Tätigkeit als Delegierte Europäische Staatsanwälte für die Europäische Staatsanwaltschaft, Justizministerialblatt de Brandenburg,

un simple fonctionnaire dépendant du pouvoir exécutif de son État ? En outre, assumer une double charge de travail s'avérera contre-productif. Une séparation claire des fonctions européenne et nationale serait donc favorable afin de maintenir l'indépendance de l'organe et de lui permettre de mener à bien ses enquêtes européennes.

À terme, la cohabitation pourrait laisser place à la convergence statutaire au regard de l'influence que pourrait avoir le parquet européen sur les statuts des ministères publics nationaux et plus largement sur les justices pénales au sein de l'Union européenne<sup>56</sup>.

## II/ Les mutations des justices pénales allemande et française face à l'avènement du parquet européen

Le règlement portant création du parquet européen est le fruit d'un compromis complexe, tant au regard, d'une part, du choix d'une organisation collégiale du niveau central, remplaçant l'idée d'un procureur européen unique que d'autre part, des nombreux renvois aux droits nationaux. À ce titre, les législateurs allemand et français ont identifié des incompatibilités entre leurs procédures pénales respectives et la création du parquet européen et réalisé des aménagements à divers degrés. Ainsi, un cadre d'enquête de police européenisé (A) et de nouvelles synergies apparaissent (B).

### **A : L'avènement d'un cadre d'enquête de police européenisé**

Le règlement portant création du parquet européen ne cesse d'opérer des renvois aux procédures pénales nationales<sup>57</sup>. Or ces dernières demeurent disparates, en particulier durant la phase d'enquête. Elles sont, en France et en Allemagne, originellement issues de la tradition inquisitoire qui suppose un partage strict des rôles entre l'autorité de poursuite, mettant en mouvement et exerçant l'action publique, et l'autorité juridictionnelle, dirigeant quant à elle l'enquête, par écrit et secrètement<sup>58</sup>. À ce titre, le juge d'instruction - symbole de la procédure pénale inquisitoire - a été supprimé par certains États à l'image de l'Allemagne, depuis 1975<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> H. CHRISTODOULOU, *Le parquet européen : prémices d'une autorité judiciaire de l'Union européenne*, op. cit., § 234 et s.

<sup>57</sup> V. spécifiquement l'article 30 du règlement adopté ; J. Tricot use de l'expression « gigantesque renvoi aux droits nationaux », J. Tricot, « Lectures analytiques guidées. Quel modèle de procédure ? », *RSC*, 2018, p. 635 et s.

<sup>58</sup> M. DELMAS-MARTY (dir.), *Procédures pénales d'Europe*, PUF, Thémis, 1995, p. 387.

<sup>59</sup> C. MAURO, « La suppression du juge d'instruction : éléments de droit comparé », *AJ pénal* 2010, p. 433 et s.

En France, en revanche, même si son rôle apparaît amoindri, il doit être habituellement saisi en matière criminelle et pour les délits graves et complexes<sup>60</sup>. Cette situation justifie les aménagements opérés par la loi française. En effet, la saisine du juge d'instruction ôterait la compétence de l'autorité de poursuite européenne. Afin de contourner cette difficulté, les prérogatives du juge d'instruction ont donc été transférées aux procureurs européens délégués français<sup>61</sup>. Partant, la naissance d'une enquête hybride apparaît dans le paysage procédural français. Une zone d'ombre persiste toutefois : à quel moment auront-ils la possibilité d'user des prérogatives du juge d'instruction ? Après des débats devant le Sénat, la loi a apporté des précisions sur ce point, mais il semblerait que ce choix soit laissé en grande partie à leur discrétion. À ce titre, elle insère une disposition au sein du code de procédure pénale prévoyant que « 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, le procureur européen délégué conduit les investigations conformément aux dispositions applicables à l'instruction »<sup>62</sup>. Cette mutation procédurale, fortement critiquée<sup>63</sup> se rapprochera du modèle allemand, ignorant le juge d'instruction<sup>64</sup>. Un cadre d'enquête européenisé semble alors se dessiner.

Pour autant, la possibilité de mettre en œuvre des mesures d'enquête fortement attentatoires ne se fera pas hors de tout cadre ; un juge de l'enquête, incarné par le juge des libertés et de la détention, devra contrôler les actes réalisés par les procureurs européens délégués français. Le transfert des prérogatives du juge d'instruction vers l'autorité de poursuite européenne implique corrélativement l'octroi aux parties 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, de formuler une demande d'acte auprès du procureur européen délégué, de présenter une requête en annulation ou de former un recours devant la chambre de l'instruction »<sup>65</sup>, juridictionnalisant

---

<sup>60</sup> Art. 51, al. 2 CPP.

<sup>61</sup> Art. 696-114 CPP.

<sup>62</sup> Art. 696-114 CPP.

<sup>63</sup> Le syndicat de la magistrature s'inquiète de ces mutations dans un communiqué de presse en date du 17 février 2020. Pour autant la mise en place du parquet européen pourrait avoir des incidences plutôt favorables pour les droits des suspects sous certaines conditions, V. en ce sens, H. CHRISTODOULOU et D. PERE, « Face au parquet européen, les droits de la défense demeureront à géométrie variable », *Le Monde*, 9 juin 2020.

<sup>64</sup> Le juge de l'enquête se nomme en Allemagne « *Ermittlungsrichter* » qui se traduit par « juge d'instruction ». Or, il ne faut pas le confondre avec le juge d'instruction à la française, il correspond au juge des libertés et de la détention.

<sup>65</sup> Art. 696-129 CPP.

corrélativement l'enquête pénale<sup>66</sup>. À la lecture de la loi française, de nombreux détails sont fournis sur ce cadre d'enquête innovant, propre à l'avènement du ministère public européen<sup>67</sup>. À l'inverse, la suppression du juge d'instruction du paysage procédural allemand depuis des années justifie l'absence de dispositions sur ce point<sup>68</sup>. Ainsi, le législateur allemand use de la méthode dite de l'« inapplicabilité »<sup>69</sup> de certaines dispositions internes, dès lors que l'autorité de poursuite européenne sera compétente<sup>70</sup>. Ainsi, s'agissant de l'accès aux pièces du dossier rien n'est envisagé, le droit allemand continue de s'appliquer à savoir un accès particulièrement encadré et l'absence de recours dès le stade de l'enquête<sup>71</sup>. En d'autres termes, l'enquête menée par les procureurs européens délégués français, usant des prérogatives du juge d'instruction va plus loin quant à la protection des droits de la défense, créant de nouvelles disparités pour le justiciable européen. En revanche, si leur action est exercée dans le cadre d'une enquête de police « classique », l'accès à l'entier dossier se fera à son issue et aucun recours ne sera ouvert<sup>72</sup>, à l'image du droit allemand. Il apparaît donc critiquable que ce droit ne soit pas suffisamment harmonisé en Europe<sup>73</sup>.

Néanmoins, la soumission du parquet européen aux normes nationales devrait constituer des freins à son action. Partant, une convergence, plus globale, de la phase de recherche au sein de l'Union européenne, serait préférable afin que le cadre d'enquête du parquet européen soit le

---

<sup>66</sup> O. DECIMA (dir.), *La juridictionnalisation de l'enquête pénale*, Coll. Actes & Étude, éd. Cujas, 2015 ; Le décret rappelle, de surcroît, expressément que les procureurs européens délégués rendent, à l'image du juge, des ordonnances susceptibles d'appel devant la chambre de l'instruction notamment concernant la mise en examen ou encore en matière de rejet de demandes d'actes, art. D. 47-1-42 ; E. LETOUZEY, « Le parquet européen est opérationnel », *JCP G*, n° 24, 14 juin 2021, p. 639 et s.

<sup>67</sup> Art. 696-114 et 696-116 et s. CPP.

<sup>68</sup> Comme en France (art. 53 CPP et 79 CPP) il y a plusieurs cadres d'enquête de police : § 127 StPO ; § 152, 2 StPO.

<sup>69</sup> L'expression « *nicht anzuwenden* » ressort systématiquement du texte. M. HEGER, « Einführung der Europäischen Staatsanwaltschaft in das deutsche Recht », *op. cit.*, p. 115 et s.

<sup>70</sup> Par exemple : inapplicabilité du § 153 c) StPO.

<sup>71</sup> § 147 StPO : à titre d'illustration, dans l'hypothèse où l'enquête est toujours en cours, l'avocat peut se voir refuser ce droit s'il est en mesure de compromettre le but de l'enquête, à moins que l'individu soit en détention provisoire. Pour autant, comme en France, certaines pièces ne peuvent être refusées comme l'accès aux procès-verbaux d'interrogatoire.

<sup>72</sup> Art. 63-4-1 CPP, hormis quelques documents qui peuvent être consultés durant la garde à vue.

<sup>73</sup> En 2015, la Cour européenne a admis explicitement que le report de l'accès au dossier au moment du jugement pouvait se justifier notamment par la « nécessité de préserver le secret des données dont disposent les autorités et de protéger les droits d'autrui », CEDH, 5<sup>e</sup> sect., 9 avr. 2015, *A.T. c/ Luxembourg*, req. n° 30460/13, *AJ pén.* 2015, 380, obs. S. Lavric ; *RSC* 2015, 736, obs. D. Roets, § 79 ; En outre, la directive propre au droit à l'accès aux pièces du dossier laisse une marge de manœuvre particulièrement large aux États membres en précisant qu'il peut avoir lieu « au plus tard, lorsqu'une juridiction est appelée à se prononcer sur le bien-fondé de l'accusation », Art. 7 § 3 de la Directive 2012/13/UE du Parlement Européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information et à l'accès aux pièces du dossier.

même pour tous, avec des prérogatives analogues pour les autorités de poursuite et des droits semblables pour les suspects et les personnes poursuivies.

La présence du ministère public européen semble, de surcroît, entraîner de nouvelles synergies entre les organes nationaux et européens luttant contre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

#### **B : L'avènement imminent de nouvelles synergies**

Le parquet européen va s'insérer dans un contexte préexistant au sein de l'Union européenne. Il devrait coopérer tant avec les autorités nationales qu'européennes déjà présentes. Pour rappel, la lutte contre les infractions transnationales a nécessité la création d'acteurs pénaux de l'Union afin de faciliter la coopération policière et judiciaire, au sein de l'Union européenne, à l'image d'Europol<sup>74</sup>, de l'OLAF<sup>75</sup> ou encore d'Eurojust<sup>76</sup>. Le trait commun de ces différentes structures demeure l'absence de pouvoir de contrainte ; seules les autorités nationales jouent donc un rôle effectif dans la lutte contre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. À ce titre, le ministère public européen devrait notamment pallier cette difficulté en contraignant les États membres à poursuivre. Le règlement prévoit en lui-même un chapitre entier relatif « aux relations du parquet européen avec ses partenaires »<sup>77</sup>. Partant, il « peut nouer et entretenir des relations de coopération »<sup>78</sup> avec des institutions, organes et organismes de l'Union ainsi qu'avec les autorités d'États membres de l'Union européenne qui ne participent pas au projet, les autorités de pays tiers et des organisations internationales.

---

<sup>74</sup> Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil, du 24 mai 2016, relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (EUROPOL) remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAIE et 2009/268/JAI, JOUE, L 135/53, 11 mai 2016 ; Art. 88 TFUE.

<sup>75</sup> Décision 2013/478/UE de la Commission du 27 septembre 2013 modifiant la décision 1999/352/CE, CECA, Euratom de la Commission du 28 avril 1999 instituant l'Office européen de lutte antifraude ; V. Pujas, « L'office européen de lutte antifraude : innovation ou mimétisme institutionnel », VIIe Congrès de l'Association française de sciences politiques, Lille, sept. 2002, p. 18.

<sup>76</sup> Règlement (UE), 2018/1727 du 14 nov. 2018 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et remplaçant et abrogeant la décision 2002/187/JAI du Conseil, JOUE L 295/ 138, 21 nov. 2018 ; Art. 85 TFUE ; D. Flore, « Eurojust ou ministère public européen : un choix de politique criminelle », *Agon*, n° 28, 2000, p. 9 et s.

<sup>77</sup> Chapitre X du règlement adopté.

<sup>78</sup> Art. 99 du règlement adopté.

Quant aux organes nationaux préexistants, les législateurs allemand et français posent certaines règles en considération des exigences du règlement<sup>79</sup>. Le parquet européen peut ouvrir une enquête<sup>80</sup> ou exercer son droit d'évocation en se saisissant d'une affaire faisant déjà l'objet d'une enquête par les autorités nationales<sup>81</sup>. Partant, lorsqu'il sera compétent, les organes internes seront de fait dessaisis en vertu du principe *ne bis in idem*, ce que ne cesse de rappeler tant la loi allemande que française<sup>82</sup>.

De surcroît, un devoir de coopération loyale des autorités nationales afin d'assister et de soutenir activement l'autorité de poursuite européenne dans la réalisation de ses missions se dessine<sup>83</sup>. En Allemagne, le champ de compétence du procureur européen pour les infractions relevant de la directive PIF recouvrira la compétence de l'ensemble des autorités fiscales allemandes<sup>84</sup> et des procureurs ; en France, il exercera les fonctions du procureur national financier<sup>85</sup>, des juridictions interrégionales spécialisées<sup>86</sup>, voire des juridictions de droit commun pour les infractions les moins graves et de l'administration des douanes<sup>87</sup>. Une question se pose concernant l'action fiscale exercée par l'administration des douanes en France<sup>88</sup>. La loi confie désormais cette compétence au procureur européen délégué, lorsque le parquet européen a activé sa compétence. Une transaction peut, également, être mise en œuvre par les douanes, mais avec l'accord de l'autorité de poursuite européenne<sup>89</sup>. De manière analogue, la compétence du parquet européen dessaisit les autorités fiscales allemandes normalement compétentes<sup>90</sup>. Désormais, elles ne traiteront que des infractions purement nationales, sauf s'il décide de ne pas ouvrir l'enquête ou s'il n'exerce pas son droit d'évocation<sup>91</sup>. En outre, concernant les infractions pénales « indissociablement liées » à un comportement délictueux relevant de sa compétence, il pourra exercer ses attributions après avoir consulté les autorités compétentes des États concernés<sup>92</sup>. Dans le cas contraire, les

---

<sup>79</sup> Art. 696-133 et s. CPP ; §12 EuStAG.

<sup>80</sup> Art. 26 du règlement adopté.

<sup>81</sup> Art. 27 du règlement adopté.

<sup>82</sup> En France : art. 696-112 CPP ; En Allemagne : Art. 7 (assistance administrative (Amtshilfe)) EuStAG, §§ 161 StPO et 152 GVG.

<sup>83</sup> Art. 5 § 6 du règlement adopté.

<sup>84</sup> § 386ff de l'*Abgabenordnung (loi fiscale allemande)* ; §7 EuStAG.

<sup>85</sup> Art. 705 et s. CPP

<sup>86</sup> Art. 704 et s. CPP

<sup>87</sup> Chapitre 3 du Projet de loi français.

<sup>88</sup> J. PANNIER, *Douanes : procédure douanière*, Répertoire de droit européen, déc. 1992 (act. oct. 2019).

<sup>89</sup> Art. 344-3, 2° du code des douanes.

<sup>90</sup> § 11 EuStAG.

<sup>91</sup> Art. 25 du règlement adopté.

<sup>92</sup> Art. 22 § 3 du règlement adopté.

autorités nationales retrouveront pleinement leur compétence dans le cadre des infractions mixtes.

Parallèlement, les poursuites et les sanctions extrapénales demeureront possibles à la lumière de la directive PIF, renvoyant elle-même au règlement de 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes<sup>93</sup>. En effet, la compétence du parquet européen ne semble pas exonérer les États membres de l'obligation d'appliquer, indépendamment des poursuites pénales, des sanctions administratives qui « jouent un rôle important dans la protection des intérêts financiers de l'Union »<sup>94</sup>, sans perdre de vue le principe *ne bis in idem*. Des aménagements procéduraux apparaissent, une nouvelle fois, nécessaires. Par exemple, en France, la poursuite des fraudes sur la valeur ajoutée par le ministère public est subordonnée à une plainte préalable de la direction générale des finances publiques<sup>95</sup>. Néanmoins, avec le parquet européen - compétent sous conditions pour lutter contre les fraudes à la TVA<sup>96</sup> – cette exigence ne peut s'appliquer à la lumière du règlement européen qui prime sur le droit national<sup>97</sup>.

Enfin, si le suspect est finalement renvoyé devant le juge pénal, les juridictions nationales seront compétentes à la lecture du Traité de Lisbonne qui a toujours exclu la création d'une Cour Pénale de l'Union européenne<sup>98</sup>. Dès lors, en France, le législateur a adapté le code de l'organisation judiciaire afin « d'ancrer la spécialisation du tribunal judiciaire de Paris, désormais compétent sur l'ensemble du territoire national pour connaître des procédures suivies par les procureurs européens délégués »<sup>99</sup>. À l'inverse, le législateur allemand n'a apporté

---

<sup>93</sup> Règlement (CE/ EURATOM) 2988/95 du Conseil, 18 déc. 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des communautés européennes.

<sup>94</sup> § 30 exposé des motifs et art. 14, Directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil, 5 juill. 2017, relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal.

<sup>95</sup> Art. L228 du Livre des procédures fiscales : « Sous peine d'irrecevabilité, les plaintes tendant à l'application de sanctions pénales en matière d'impôts directs, de taxe sur la valeur ajoutée et autres taxes sur le chiffre d'affaires, de droits d'enregistrement, de taxe de publicité foncière et de droits de timbre sont déposées par l'administration sur avis conforme de la commission des infractions fiscales ». Il faut préciser qu'avec l'assouplissement du verrou de Bercy prévue par la loi du 23 octobre 2018, les dossiers de fraude fiscale supérieurs à 100 000 euros doivent être systématiquement transmis au parquet. Ce point est à relativiser car concernant l'escroquerie ou la tentative d'escroquerie à la TVA (droit commun) elle diffère en droit interne de la fraude à la TVA et dans ce cas le ministère public a seul qualité pour exercer l'action publique (Cass. crim., 19 oct. 1987, n° 85-94.605).

<sup>96</sup> Le législateur a établi des limites en visant les seules fraudes « graves » à la TVA entraînant un préjudice financier supérieur à 10 millions d'euros, ayant un lien avec au moins deux États membres de l'Union européenne, Art. 2 § 2 et art. 3 § 2, d) de la Directive (UE) du parlement européen et du conseil relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'union au moyen du droit pénal, 2017/1371, 5 juillet 2017.

<sup>97</sup> V. pour plus d'informations : Assemblée nationale, rapport d'information sur les procédures de poursuite des infractions fiscales, n° 982, p. 41.

<sup>98</sup> Art. 86 § 2 TFUE.

<sup>99</sup> Art. 696-110 CPP ; Art. L. 211-19 COJ

aucune précision sur ce point. Ainsi, le droit commun s'applique<sup>100</sup>. Il n'y a donc pas, contrairement aux prévisions françaises, un tribunal unique, centralisé et spécialisé compétent pour juger des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne.

Quoi qu'il en soit, le fonctionnement concret du parquet européen demeure un excellent laboratoire pour parfaire le projet ; les législateurs nationaux doivent donc rester attentifs afin de faciliter son immixtion dans les ordres juridiques internes.

---

<sup>100</sup> § 7 StPO.