

**TOULOUSE  
CAPITOLE**  
Publications



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

***Le contrôle juridictionnel distributif des mesures d'enquêtes transfrontières  
mises en œuvre par les procureurs européens délégués***

**Hélène Christodoulou**

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,  
contacter [portail-publi@ut-capitole.fr](mailto:portail-publi@ut-capitole.fr)

## **Le contrôle juridictionnel distributif des mesures d'enquêtes transfrontières mises en œuvre par les procureurs européens délégués**

*À propos de l'arrêt CJUE, 21 décembre 2023, Procédure pénale c/ G.K, C-281/22*

**Solution.** - Dans le cadre d'une enquête transfrontière, menée par le Parquet européen, la Cour de justice de l'Union a eu l'occasion d'interpréter pour la première fois le règlement portant création de l'organe. Elle s'intéresse, spécifiquement, à l'étendue du contrôle juridictionnel lorsqu'une mesure d'enquête confiée par le procureur européen délégué en charge de l'affaire à un procureur assistant d'un autre État membre requiert une autorisation judiciaire conformément au droit de ce dernier.

**Impact.** - Face au mutisme du droit dérivé, les juges luxembourgeois instaurent un contrôle distributif : l'examen des éléments liés à l'exécution de cet acte d'enquête incombe au juge de l'État du procureur assistant, tandis que les aspects relatifs à la justification et à l'adoption dudit acte sont soumis à l'évaluation du juge de l'État membre du procureur en charge de l'affaire seulement en cas d'ingérence grave dans les droits de la personne, tels que protégés par la charte des droits fondamentaux de l'Union.

Alors que le Parquet européen fonctionne depuis le 1<sup>er</sup> juin 2021, les premières questions préjudicielles concernant son fonctionnement sont posées et semblent constituer les prémices d'une longue liste d'interrogations. Ce futur coloré par de nombreux doutes s'explique par le contenu du règlement portant création de l'organe renfermant de nombreuses zones d'ombre méritant d'être éclaircies.

Des fraudes en lien avec l'importation de biodiesel au sein de l'Union européenne auraient causé un préjudice d'environ 1 295 000 euros à ses intérêts financiers, relevant donc de la compétence du Parquet européen. Ce dernier est composé d'un Chef et de vingt-deux procureurs européens siégeant au Luxembourg qui supervisent les enquêtes et les poursuites directement menées dans les États membres par les procureurs européens délégués répartis dans chaque pays. Contrairement aux prévisions initiales, dans le cadre d'enquêtes transfrontières, le procureur européen délégué en charge de l'affaire (ci-après le procureur en charge de l'affaire) d'un État ne peut pas se déplacer sur le sol d'un autre État pour y récolter directement des preuves, face à la persistance des principes de territorialité et de souveraineté. Ainsi, il doit dans cette hypothèse, contacter un procureur européen délégué assistant (ci-après le procureur assistant). En l'espèce, l'enquête principale se déroule en Allemagne, mais le procureur en

charge de l'affaire a considéré opportun de récolter des éléments de preuves en Autriche. Concrètement, il s'agissait de perquisitionner les domiciles et les locaux commerciaux des personnes poursuivies pour y saisir des documents et du matériel informatique. Or, en droit autrichien, ce type de mesures requiert une autorisation judiciaire préalable. Ainsi, le procureur assistant, situé en Autriche, a demandé et obtenu des ordonnances d'un juge afin de réaliser ces actes d'enquête. Pour autant, aucun contrôle juridictionnel préalable n'avait été demandé par le procureur en charge de l'affaire à un juge allemand, alors même que ce contrôle serait requis dans une situation interne comparable. En réalité, il n'a fait qu'appliquer l'article 31 § 3 du règlement 2017/1939 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen (ci-après le règlement), relatif aux enquêtes transfrontières, en considération de la réception « allégée » du texte opérée par le législateur allemand. Le droit germanique considère, en effet, qu'une autorisation judiciaire n'est pas requise en cas d'enquêtes transfrontières si la mesure doit être exécutée dans un État membre dont le droit impose également une autorisation judiciaire préalable. Dans cette situation, la juridiction de cet autre État membre est seule compétente afin d'autoriser l'acte d'enquête. Il apparaissait donc régulier pour le procureur allemand en charge de l'affaire de ne pas solliciter l'autorisation d'un juge de son État en amont.

Toutefois, le 1<sup>er</sup> décembre 2021, les personnes poursuivies ont saisi le tribunal régional supérieur de Vienne (*l'Oberlandesgericht Wien*) de recours à l'encontre des perquisitions et saisies approuvées par les seules juridictions autrichiennes. Ces dernières considèrent que ces mesures d'enquête n'étaient ni nécessaires ni proportionnées. Le procureur assistant autrichien a rejeté le recours en relevant que le juge national de cet État ne pouvait pas apprécier la validité au fond de la mesure d'enquête à savoir si les faits sont passibles de sanctions pénales, si des soupçons d'infraction existent ou encore si la mesure est nécessaire et proportionnée. À l'inverse, il pouvait vérifier si elle répond aux conditions de forme requises pour son exécution. Autrement dit, selon lui, le contrôle se limite à la légalité formelle de la mesure et non à sa nécessité.

À ce titre, le tribunal viennois a décidé de surseoir à statuer et de poser plusieurs questions préjudicielles à la Cour de justice. Cette dernière devait déterminer si le contrôle effectué par le juge de l'État membre du procureur assistant, lorsqu'une mesure d'enquête déléguée requiert une telle autorisation conformément au droit de cet État, peut porter sur des éléments en lien tant à son exécution qu'à sa nécessité (§36).

La réponse à ces questions supposait de s'interroger sur l'interprétation des articles 31 et 32 du règlement : le premier étant relatif aux « enquêtes transfrontières » et le second à « l'exécution

des mesures déléguées ». Ainsi, dans une décision en date du 21 décembre 2023, la Cour de justice suit les conclusions de l'avocate générale Tamara Capeta, rendues le 22 juin 2023, et impose un contrôle distributif de la mesure d'enquête.

La solution est donc posée : quand un contrôle juridictionnel est exigé par le droit de l'État membre du procureur assistant, le juge de cet État doit simplement vérifier « les conditions d'exécution » de la mesure, en d'autres termes sa légalité formelle (1), et non « sa justification et son adoption », à savoir sa nécessité, qui relèvent, quant à elles, du contrôle du juge de l'État du procureur en charge de l'affaire à condition que la mesure apparaisse gravement attentatoire aux fondamentaux (2).

## **1. Le contrôle de la légalité formelle de la mesure par le juge de l'État du procureur assistant**

L'affaire vise l'hypothèse où une autorisation judiciaire préalable à la réalisation de la mesure d'enquête demeure imposée par le droit national du procureur assistant (A), dont l'étendue du contrôle est circonscrit à l'examen des règles entourant son exécution, autrement dit à sa légalité formelle (B).

### **A. - L'exigence préalable d'une « autorisation judiciaire »**

À la lecture du règlement « si la mesure requiert une autorisation judiciaire en vertu du droit de l'État membre du procureur européen délégué assistant, ce dernier se charge de l'obtention de cette autorisation conformément au droit de cet État » (art. 31§3). Avant d'analyser la réponse apportée par les juges luxembourgeois concernant l'étendue de ce contrôle, une remarque liminaire s'impose. L'expression « d'autorisation judiciaire », visée par le droit dérivé interroge. À ce titre, l'Union européenne n'a pas constitutionnalisé la notion d'autorité judiciaire au sein du traité de Lisbonne. Pour autant, progressivement tant la Cour de justice que les nouveaux instruments de reconnaissance mutuelle tendent à préciser cette notion laquelle évolue au gré du contexte (H. Christodoulou, « Le rôle de l'autorité de poursuite suspendu aux juges de l'Union européenne », RUE, 2022, p. 353). Alors que le juge demeure naturellement une autorité judiciaire, il en va différemment du Ministère public. Au sein de l'article 31§3 du règlement, il ne fait aucun doute que l'emploi de cette notion vise exclusivement le juge et non le procureur sinon pourquoi aurait-il besoin d'une autorisation donnée par lui-même ? Ainsi, il aurait été préférable que le texte vise l'autorisation « du juge » de l'État dont est issu le

procureur assistant lorsque son droit le prévoit afin d'éviter tout risque de confusion quant à l'organe de contrôle. À ce titre, la Cour de justice parle tantôt de contrôle (§ 38) ou d'autorisation judiciaire (§ 45), tantôt de contrôle juridictionnel (§ 45), soulignant une nouvelle fois l'ambiguïté d'ordre sémantique. De surcroît, le communiqué de presse de la Cour de justice s'intitule « Parquet européen : la Cour clarifie l'exercice du contrôle juridictionnel des mesures d'enquêtes transfrontières par les juges nationaux » (n° 203/23). Ainsi, il apparaît dommageable que ce texte non normatif soit plus limpide que l'arrêt, même si le doute se fixait plus exactement sur son étendue (§ 53).

## **B. - La circonscription de l'étendue du contrôle « judiciaire »**

Pour circonscrire l'étendue du contrôle judiciaire - ou plutôt juridictionnel - les juges luxembourgeois mettent en exergue deux instruments de droit dérivé. Ainsi, le contrôle du respect des conditions de mise en œuvre tant du mandat d'arrêt européen (§ 61) que de la décision d'enquête européenne (§ 63) relève de l'autorité judiciaire d'émission « sans que cette appréciation puisse, conformément au principe de reconnaissance mutuelle, être, par la suite, contrôlée par l'autorité judiciaire d'exécution ». Autrement dit, « l'autorité d'exécution n'est pas censée contrôler le respect, par l'autorité d'émission, des conditions d'émission de la décision judiciaire qu'elle doit exécuter » (§ 64). Concernant le Parquet européen, le législateur de l'Union a entendu instituer un mécanisme garantissant un degré d'efficacité des enquêtes transfrontières au moins aussi élevé que celui résultant de la mise en œuvre des instruments fondés sur la reconnaissance mutuelle (§ 67). Partant, il serait surprenant d'étendre le contrôle du juge de l'État du procureur assistant aux « éléments relatifs à la justification et à l'adoption de la mesure d'enquête déléguée concernée » (§ 68) ; cette pratique aboutirait, en effet, « à un système moins efficace que celui institué par de tels instruments juridiques et nuirait ainsi à l'objectif poursuivi par le même règlement » (§ 68). En somme, la Cour de justice affirme qu'il « ressort du libellé » des dispositions du règlement (art. 31§1 et §2 ; art. 32) qu'un contrôle distributif doit s'opérer. L'autorisation du juge de l'État du procureur européen délégué doit se contenter d'examiner les règles liées à son exécution. Cette formulation employée par la Cour n'apparaît pas très claire. Elle semble, en réalité, faire référence à la légalité formelle laquelle consiste à vérifier les seules conditions de forme entourant la réalisation de la mesure comme la durée, le moment ou encore le lieu de son exécution. À l'inverse le contrôle de sa nécessité relève, dans certaines hypothèses, du juge de l'État du procureur chargé de l'affaire. La Cour de justice évoque alors l'idée d'un partage de responsabilité (§ 72, § 74).

## **2. Le contrôle de la nécessité de la mesure par le juge de l'État du procureur chargé de l'affaire**

La seule nécessité de la mesure doit faire l'objet d'un contrôle par le juge de l'État du procureur chargé de l'affaire (A) sous certaines conditions : s'il existe une ingérence grave dans les droits de la personne concernée telle que garantis par la Charte (B).

### **A. - La circonscription de l'étendue du contrôle juridictionnel**

Pour en arriver à cette solution, la Cour de justice va raisonner par la négative. Le juge de l'État du procureur assistant ne peut pas contrôler la justification et l'adoption de la mesure à l'aune de deux arguments. D'une part, son intervention alourdirait la procédure puisqu'il faudrait qu'il analyse de manière approfondie l'intégralité du dossier lequel devrait lui être transmis et le cas échéant traduit (§ 69). D'autre part, cette autorité ne peut pas être considérée « comme étant mieux placée » que l'autorité compétente de l'État membre du procureur en charge de l'affaire pour procéder à un tel examen au regard du droit de ce dernier État membre (§70). Il en ressort « une distinction entre les responsabilités liées à la justification et à l'adoption de la mesure déléguée, qui relèvent du procureur européen délégué chargé de l'affaire, et celles tenant à l'exécution de cette mesure, qui relèvent du procureur européen délégué assistant » (§ 71). Derrière ce contrôle de la nécessité de la mesure peut se cacher un contrôle de la légalité dès lors que, dans certaines hypothèses, la gravité de l'infraction peut justifier, ou au contraire exclure, la mise en œuvre de certaines mesures attentatoires. Concrètement, la Cour de justice a suivi l'option privilégiée par le Parquet européen, la Commission et certains gouvernements et a réfuté celle proposée par les gouvernements autrichien et allemand, lesquels exigeaient que l'intégralité du contrôle repose entre les mains du juge de l'État membre du procureur assistant (§36 à §38 des conclusions). Quoi qu'il en soit, ce contrôle de la nécessité apparaît seulement exigé face à une « ingérence grave dans les droits de la personne concernée garantis par la Charte » (§ 78).

### **B. - L'exigence conditionnée d'un « contrôle juridictionnel » préalable**

Cette fois, l'emploi de l'expression « contrôle juridictionnel » ne fait aucun doute, il est ici question d'un contrôle opéré par le juge antérieurement à la réalisation de la mesure. Pour

autant, il apparaît encadré par la Cour de justice laquelle semble transformer le contenu de l'article 30, §1 du règlement. En effet, elle exige des États membres de prévoir des garanties adéquates et suffisantes, comme un contrôle juridictionnel préalable, en vue d'assurer la légalité et la nécessité de mesures d'enquête comportant des ingérences graves portant atteinte aux droits fondamentaux, telles que les perquisitions de domiciles privés, les mesures conservatoires afférentes à des biens personnels et les gels d'avoirs (§ 75). Or à la lecture de cette disposition, rien de tel ne semble pourtant prévu. Le législateur de l'Union laisse simplement la possibilité aux droits nationaux de prévoir : des restrictions particulières à l'égard de certaines catégories de personnes ou de professionnels juridiquement tenus à une obligation de confidentialité (art. 30§2 du règlement) ou des limitations face à des infractions graves (art. 30§3 du règlement). Il n'existe, néanmoins, aucune trace de l'exigence d'un contrôle juridictionnel que la Cour de justice pose dans cet arrêt en outrepassant largement ses compétences. Quoiqu'il en soit, le législateur allemand doit revoir sa copie pour réceptionner le règlement tel qu'interprété en prévoyant donc dans ces hypothèses, dégagées par le juge de l'Union, un contrôle de la nécessité de la mesure dans le cadre d'une enquête transfrontière.

En attendant, les juges luxembourgeois n'ont pas fini d'entendre parler du Parquet européen. À ce titre, une autre question a déjà été posée le 3 mai 2023, par une juridiction espagnole, et porte une nouvelle fois sur le contrôle juridictionnel des actes des procureurs européens délégués, dans le cadre, cette fois, d'une enquête purement nationale. Ainsi, elle devra prochainement s'interroger sur le fait de savoir si certaines dispositions du droit de l'Union s'opposent à une règle de droit interne qui exclut du contrôle juridictionnel un acte procédural d'un procureur européen délégué produisant des effets juridiques à l'égard des tiers, comme le fait de citer des témoins à comparaître (affaire C-292/23, demande de question préjudicielle du 3 mai 2023).