

Le parquet européen : entre présent et avenir

par François Molins

François Molins, Procureur général près la Cour de cassation.

Mots clés | PARQUET EUROPEEN – Union européenne – Transfert de souveraineté – Procédure pénale

Cet article traite de la création du parquet européen basé à Luxembourg qui est entré en vigueur depuis le 1^{er} juin 2021 après une longue phase de maturation. Pour assurer son rôle de protection des intérêts financiers de l'Union européenne, il repose sur une assise qui garantit son indépendance par rapport aux États. De ses débuts prometteurs, on peut signaler le partenariat noué avec les parquets nationaux dans le cadre de compétences concurrentes. Pour l'avenir, son champ de compétences pourrait être élargi aux crimes internationaux, notamment en matière d'atteintes à l'environnement, à condition qu'il fasse la preuve de son utilité. Il est d'ores et déjà une pièce majeure dans le processus de la construction européenne.

The European Public Prosecutor's Office: between present and future

This article deals with the creation of the Luxembourg-based European Public Prosecutor's Office, which started operations on 1 June 2021 after along preparatory phase. To fulfil its role of protecting the financial interests of the European Union, the foundations have been laid to guarantee its independence from the States. Among the achievements of a promising start, the partnerships established with the national prosecution service in areas of competing jurisdiction are worthy of note. In the future, if it proves its usefulness, its remit could be extended to international crimes, environmental crimes in particular. It is already playing a significant role in the process of European integration.

Le parquet européen célèbre en juin 2022 sa première année d'existence. Pour reprendre les mots de M^{me} Laura Kövesi, procureur européen, « au-delà d'un raffermissement du dispositif chargé de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, la création du parquet européen renforce le pilier du pouvoir judiciaire européen. Par-delà, ce sont les valeurs de

l'Etat de droit, ancrées au cœur du projet européen, et l'équilibre des pouvoirs qui en sont fortifiés. »

Il convient de revenir brièvement sur la création très novatrice que représente le parquet européen, sur les défis qu'il a dû relever et qui sont inhérents à son caractère novateur, et enfin sur les perspectives d'avenir en termes d'enjeux européens, mais aussi français.

I – Le parquet européen, une création novatrice

Première institution judiciaire supranationale au monde, indépendante et qui exerce elle-même l'action publique, cette institution nouvelle a commencé ses activités opérationnelles le 1^{er} juin 2021. Sa gestation a été longue et particulièrement mouvementée. L'idée de créer un tel organe est née à la fin des années 1990 : un groupe d'experts, dirigé par M^{me} Mireille Delmas-Marty, professeure de droit, avait fait la proposition de créer un procureur européen dans un rapport consacré à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne. Le principal argument en faveur d'un ministère public européen était qu'il répondait à un intérêt commun indiscutable à tous les États membres, un intérêt financier.

Les enjeux financiers sont en effet colossaux puisque le budget annuel de l'Union européenne s'élève à 170 milliards d'euros, et la rigueur budgétaire actuelle, qui appelle un strict contrôle des dépenses publiques, impose des moyens efficaces pour réprimer les auteurs de fraudes aux budgets européens.

Or la répression mise en œuvre avant la création du parquet européen s'était révélée lacunaire et inégale d'un État à l'autre. Le sénateur Patrice Joly en 2019 avait en effet publié un rapport démontrant la faiblesse du taux de fraude signalé en France : à peine 0,29 % des fonds engagés. Cela supposait deux hypothèses : soit

la fraude est quasi inexistante et tout le monde joue le jeu, soit il existe bel et bien un problème de détection.

A – Les obstacles levés et le périmètre de la compétence

Le premier obstacle était juridique : il n'existait aucun fondement juridique permettant la création d'un tel organe à l'époque. Il fut levé par le traité de Lisbonne qui a introduit à l'article 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne une base juridique. Le second obstacle était politique : plusieurs États se sont opposés à la création du parquet européen, avortant ainsi les premières initiatives. Finalement, son institution a été rendue possible par une coopération renforcée, qui est une procédure législative permettant de prendre un acte qui s'applique non à l'ensemble des États membres, mais seulement à ceux qui ont accepté d'y participer : sont donc concernés vingt-deux États sur les vingt-sept qui composent l'Union européenne (seuls le Danemark, la Suède, la Hongrie, la Pologne et l'Irlande ne participent pas au parquet européen). Le parquet européen a donc été créé par le règlement UE n° 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017.

La compétence du parquet européen est définie sur la base de critères cumulatifs qui assurent un transfert de compétence des États vers l'Union européenne, tout en ménageant les intérêts nationaux.

Le parquet européen est compétent pour l'ensemble des atteintes aux intérêts financiers de l'Union européenne, c'est-

à-dire les atteintes aux recettes et aux dépenses de l'UE. Dans le premier cas des atteintes aux recettes, il s'agit des fraudes à la TVA ou sur les droits de douane. Concernant les atteintes aux dépenses de l'UE, il pourra s'agir, par exemple, de subventions ou de fonds publics européens détournés. La corruption d'agent public national ou européen en lien avec une atteinte aux intérêts financiers de l'UE, le blanchiment de capital et toute participation à une organisation criminelle dont la principale activité est de frauder les intérêts financiers de l'UE relèvent aussi de sa compétence ¹.

Le deuxième critère est le rattachement territorial et personnel : le parquet européen poursuit les infractions commises sur le territoire d'un État membre par un ressortissant d'un État membre ou par un fonctionnaire ou agent de l'Union.

Le troisième critère est celui de la date de commission des faits. Le parquet européen ne peut connaître que des infractions commises après le 20 novembre 2017, date d'entrée en vigueur du règlement européen créant le parquet.

B – Un pas de géant dans la construction européenne

La création du parquet européen constitue un pas de géant dans la construction européenne, même si seuls vingt-deux des États membres en font partie. Il en va ainsi de la crédibilité des politiques européennes

(soutien à la transition écologique, développement économique, soutien au développement régional...). Le parquet européen

« Les débuts du parquet européen sont très prometteurs. En près d'un an, il a déjà enregistré plus de 2 800 signalements, 575 enquêtes ont été ouvertes et le préjudice potentiel est estimé à plus de 5 milliards d'euros. »

est instauré en outre à un moment clef où l'Europe engage un plan de relance sans précédent de 750 milliards d'euros pour soutenir le développement économique des entreprises à la suite de la crise provoquée par la pandémie de Covid-19.

Les débuts du parquet européen sont très prometteurs. En près d'un an, il a déjà enregistré plus de 2 800 signalements, 575 enquêtes ont été ouvertes et le préjudice potentiel est estimé à plus de 5 milliards d'euros. En France, les quatre magistrats français installés à Paris avaient ouvert en avril 2022, en sept mois d'activité, vingt-neuf nouveaux dossiers portant essentiellement sur des fraudes à la TVA ou des infractions douanières pour un montant estimé à 46 millions d'euros.

II – Les défis relevés aujourd'hui par le parquet européen

En raison de son caractère novateur, le parquet européen a dû relever un certain nombre de défis relatifs à sa conception,

1. J. Leblois-Happe, « Parquet européen : let's go », chronique, D. 2021. 1341, n° 25.

ainsi qu'au droit substantiel et à la procédure applicable. Les débuts de son fonctionnement sont la preuve de sa réussite, et les mois et années à venir verront certainement la concrétisation de celle-ci.

A – Le transfert de souveraineté

Tout d'abord se pose la question délicate du transfert de souveraineté au profit d'une autorité judiciaire supranationale. En effet, la création d'une autorité judiciaire européenne dotée d'une compétence en matière pénale implique un transfert de pouvoir des États vers l'Union européenne dans un domaine régalien, intimement lié à la souveraineté nationale. Le règlement portant création du parquet européen le décrit ainsi comme une « structure unique à structure décentralisée ».

La compétence du parquet européen se limite à la répression des fraudes au budget de l'Union et, comme ce domaine d'action concerne la défense d'un intérêt propre de l'Union, le caractère supranational de l'organe a toute sa légitimité et c'est également dans ce domaine qu'il peut développer un savoir-faire que n'ont pas les procureurs nationaux.

En confiant les missions opérationnelles aux procureurs délégués, dont l'action est réalisée conformément aux consignes des chambres permanentes, la souveraineté des États est préservée puisque, techniquement, ce sont des procureurs « nationaux » qui restent les acteurs opérationnels sur le territoire des États. Par ailleurs, les auteurs des infractions seront

poursuivis devant les juridictions pénales des États membres et non pas devant une juridiction européenne.

B – L'indépendance du parquet européen

L'indépendance de ce nouveau parquet est également un enjeu actuel incontournable. Il n'aura de légitimité que s'il est pleinement indépendant à l'égard des États membres – cela va de soi –, mais aussi à l'égard des institutions européennes.

Le règlement européen n° 2017/1939 adopté le 12 octobre 2017 confère au parquet européen le statut d'organe de l'Union et pose le principe de son indépendance en apportant de solides garanties à la nomination de ses membres.

Pour garantir leur indépendance, les procureurs européens délégués sont en situation de détachement, de sorte qu'ils ne sont pas soumis à leur hiérarchie nationale et agissent uniquement sous le contrôle des chambres permanentes.

L'indépendance est également assurée par la procédure de nomination du collège, déconnectée des États membres puisqu'elle se fait à l'échelon européen et que les États membres doivent présenter plusieurs candidats. De même, les chambres permanentes, qui sont composées de membres du collège, comprennent des membres de trois pays différents et elles supervisent les enquêtes des procureurs européens délégués d'autres pays. Les regards sont donc croisés et les risques d'influences extrêmement faibles.

La collégialité n'est pas celle de l'agence Eurojust où chaque membre national représente son pays. Au contraire, les procureurs européens agissent au nom et pour le compte d'un intérêt supérieur aux intérêts nationaux, un intérêt commun à tous les États membres, un intérêt européen.

La relation dynamique qui se nouera entre les chambres permanentes, les procureurs européens et les procureurs nationaux délégués devrait garantir l'indépendance du parquet européen et sa résistance effective à toute sorte de pression.

C – L'application du droit national

Les solutions novatrices du règlement sur le parquet européen impliquent une combinaison des dispositions tirées du droit de l'Union et des ordres juridiques nationaux. Il était hors de question, en effet, de s'engager dans la négociation d'une procédure pénale européenne. Ce sont donc les règles procédurales habituelles qui s'appliquent à l'instruction, à la poursuite et au jugement des fraudes aux intérêts financiers relevant de la justice française. Le règlement du 12 octobre 2017 a opté pour un modèle procédural qui est aujourd'hui celui de la majeure partie des États membres de l'Union européenne, mais n'est pas le modèle français : celui d'une phase préparatoire dirigée par le ministère public avec l'intervention ponctuelle d'un juge pour autoriser les mesures portant atteinte aux droits fondamentaux des personnes impliquées.

Le parquet européen détient par ailleurs une compétence concurrente avec celle des

parquets nationaux : informé par eux des infractions aux intérêts financiers de l'Union, il décidera d'enquêter ou de laisser l'affaire entre les mains de l'autorité nationale, en exerçant son droit d'évocation. Il a ainsi été observé depuis son instauration une articulation tout à fait satisfaisante entre niveau central et régional, qui devra perdurer.

« Les procureurs européens agissent au nom et pour le compte d'un intérêt supérieur aux intérêts nationaux, un intérêt commun à tous les États membres, un intérêt européen. »

Le fonctionnement du parquet européen, centralisé à Luxembourg, est donc le suivant. Chacun des vingt-deux pays participant au parquet européen est représenté au siège à Luxembourg par un procureur européen chargé de superviser les enquêtes conduites par les procureurs européens délégués, présents dans chacun des vingt-deux États membres et chargés de participer à l'une des chambres permanentes qui composent le collège de l'institution. Le pouvoir décisionnaire quant à l'action publique relève de la compétence de quinze chambres permanentes qui se voient attribuer les différentes affaires et décident, pour chacune d'elles, des suites à donner, à charge pour les procureurs européens délégués de mettre en œuvre ces décisions localement, dans chaque pays membre concerné et sur la base des différents droits nationaux applicables.

Lorsque l'enquête revêt une dimension internationale, le parquet européen étant indivisible (art. 8, § 1^{er}, du règlement), les procureurs européens délégués collaborent

directement entre eux sans qu'il soit besoin d'utiliser les instruments de la coopération judiciaire européenne. Ainsi, lorsqu'un procureur européen délégué belge estime nécessaire qu'une audition, une perquisition ou une saisie soit effectuée en Allemagne, il peut contacter directement son homologue allemand afin qu'il la réalise suivant les formes du droit allemand. L'émission d'une décision d'enquête européenne n'est pas nécessaire.

En France, ce procureur dispose de prérogatives réservées jusqu'alors au seul juge d'instruction. C'est ainsi qu'il déclenche les enquêtes, dirige la recherche des preuves, peut mettre en examen, accorder le statut de témoin assisté, statuer sur la recevabilité de l'action civile, placer sous contrôle judiciaire, mettre en liberté ou clôturer les investigations par une ordonnance. Seuls l'émission d'un mandat d'arrêt, l'assignation à résidence sous surveillance électronique et le placement en détention provisoire lui échappent au profit du juge des libertés et de la détention. Le procureur européen délégué français peut se placer aussi bien dans son cadre naturel qui est celui de l'enquête préliminaire ou de flagrance que dans celui de l'instruction préparatoire. Aucun acte procédural n'est exigé pour formaliser le passage de l'un à l'autre de ces cadres d'investigation. C'est lui *in fine* qui saisira – ou non – la juridiction de jugement conformément aux instructions données par la chambre permanente. Cela permet ainsi au parquet européen de conserver la conduite des procédures jusqu'à leur terme, comme l'impose le règlement UE.

Il peut s'appuyer sur l'ensemble des administrations et services spécialisés en matière économique, sur l'administration fiscale et douanière et notamment sur Tracfin et sur le service des enquêtes judiciaires fiscales.

Ses enquêtes relèvent de la compétence exclusive des juridictions de jugement de Paris. Cette compétence est prioritaire, mais non exclusive. Si le parquet européen décide d'exercer sa compétence, ce choix s'impose aux autorités nationales qui doivent cesser d'exercer la leur (art. 25, § 1^{er}, et 27 du règlement) ; en revanche, s'il ne l'exerce pas, les autorités nationales demeurent compétentes pour poursuivre et réprimer les faits (art. 27 et 34, § 3, du règlement).

III – Les perspectives d'avenir en termes d'enjeux européens et français

L'un des principaux enjeux pour l'avenir est de réussir à créer un partenariat judiciaire effectif et efficace, et ce à trois niveaux : tout d'abord entre le parquet européen et les partenaires comme l'OLAF, Europol et Eurojust, le règlement UE a prévu une série de dispositions concernant la coopération opérationnelle ; ensuite, l'articulation entre le parquet européen et les parquets nationaux est, bien évidemment, également un enjeu central et des conflits de compétence ne manqueront pas d'apparaître entre les parquets nationaux notamment en France et le parquet européen. Il est néanmoins trop tôt pour avoir une vue d'ensemble de ces

conflits ; enfin, le partenariat administratif et judiciaire doit être amplifié au sein de chacun des pays afin de mettre les procureurs européens délégués en possession de toutes les informations nécessaires pour ouvrir des enquêtes relevant de leur compétence.

A – Un partenariat judiciaire

S'agissant des affaires hexagonales, les dossiers proviennent principalement des douanes, du parquet national financier et des juridictions interrégionales spécialisées. Une quarantaine de signalements – venus essentiellement de l'Office européen de lutte antifraude et des douanes – a été enregistrée au pôle parisien du parquet européen, et cinq enquêtes ont été ouvertes. Une progression de ces chiffres est bien sûr attendue.

Pour cela, un travail important doit être mené par le parquet européen avec les administrations en charge des fonds européens telles que Bercy, la direction des enquêtes douanières (DED), le service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF), la Cour des comptes, les chambres régionales des comptes, mais aussi les régions dont chacune dispose d'un correspondant antifraude au sein de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

Une vraie culture de confiance et de relation judiciaire devra être mise en place entre ces administrations et l'autorité judiciaire que représentent le parquet européen et son pôle parisien. S'il peut y avoir une certaine frilosité à faire des signalements, à cause notamment de questionnements sur la notion de responsabilité, ce nouveau parquet

a justement été créé en raison du constat selon lequel il existe un faible niveau de détection de la fraude et de judiciarisation sur ce contentieux très technique.

« S'agissant des affaires hexagonales, les dossiers proviennent principalement des douanes, du parquet national financier et des juridictions interrégionales spécialisées. »

B – Un champ de compétences ouvert

Certains appellent de leurs vœux un élargissement de la compétence du parquet européen à d'autres formes de criminalité, telles que la criminalité organisée, le terrorisme international ou les délits environnementaux transfrontaliers. Deux extensions de compétence seraient plus particulièrement concevables.

La première serait d'étendre la compétence aux infractions terroristes. Dans son discours sur l'Europe tenu à la Sorbonne le 26 septembre 2017, le président de la République proposait déjà d'étendre la compétence du parquet européen aux infractions terroristes. L'idée avait été reprise un an plus tard par le président de l'UE, Jean-Claude Juncker, dans son discours sur l'état de l'Union le 12 septembre 2018, entraînant l'opposition des Pays-Bas et de l'Allemagne et le gel de la proposition faute de soutien suffisant. Compte tenu de la nature particulière des infractions terroristes qui visent d'abord à déstabiliser les États, il est à craindre que cette extension de compétence ne suscite pas l'adhésion suffisante des États membres.

La seconde extension concevable de compétence concerne les infractions environnementales. Aujourd'hui, avec un tiers de son budget consacré au pacte vert européen pour la période 2021-2027, l'Union européenne a fait de la protection de l'environnement une de ses grandes priorités d'action dans les prochaines années. La protection de l'environnement est désormais une cause commune, mais, pour prendre sa pleine mesure, elle doit s'appuyer sur un volet pénal renforcé : c'est l'objet de la proposition de la Commission européenne qui tend à réviser la directive n° 2008/99/CE du 19 novembre 2008 sur la protection de l'environnement par le droit pénal. Son objectif est d'harmoniser le plus possible la définition des infractions environnementales et des peines encourues, de rendre leur application effective dans tous les États membres et d'inviter ces derniers à adopter des stratégies nationales en ce domaine. On peut craindre toutefois que le résultat ne change pas vraiment et soit identique à celui que l'on observe aujourd'hui : un nombre indigent de poursuites éclatées entre vingt-sept espaces judiciaires nationaux. La véritable avancée consisterait à confier au parquet européen une compétence en la matière pour enquêter et poursuivre les infractions environnementales les plus graves et celles ayant concerné le territoire de plusieurs États membres.

À l'heure des premières évaluations de l'action du parquet européen et dès qu'il aura fait ses preuves, assis sa crédibilité dans l'en-

semble de l'Union et démontré son utilité et son efficacité, il sera temps de réaliser cette extension de compétence aux crimes environnementaux et aux infractions ayant été commises sur le territoire de plusieurs États membres. Un parquet vert européen permettrait une meilleure protection de l'environnement par le droit pénal en construisant un véritable ordre public environnemental européen doté de nouveaux standards pour renforcer à la fois les volets de la prévention et de la répression et pour mieux répondre à l'urgence écologique que nous vivons ².

C – Quel avenir pour notre procédure pénale ?

Certains enjeux ont des répercussions sur la procédure pénale française, avec au centre la fonction du juge d'instruction. En effet, le maintien d'un magistrat instructeur était par principe incompatible avec la mise en place d'un parquet européen. Autorité de poursuite à part entière, ce dernier n'avait pas vocation à se dessaisir au profit d'une autorité judiciaire nationale. La France a donc fait le choix de conférer les pouvoirs du juge d'instruction au procureur européen délégué. Ces dispositions figurent dans la loi relative au parquet européen du 24 décembre 2020 qui lui permet d'être conforme au règlement UE tout en préservant l'ordre juridique français.

S'il l'estime opportun, le procureur européen délégué pourra donc conduire ses

2. F. Baab, « Création d'un parquet vert européen : pourquoi attendre ? », chronique, la Semaine juridique, 9 mai 2022, édition générale, n° 19, p. 938.

enquêtes « conformément aux dispositions applicables à l'instruction », en bénéficiant donc de prérogatives qui appartiennent traditionnellement dans la procédure française au juge d'instruction.

La première question qui se pose est celle de la refonte du statut des magistrats du ministère public français. Le parquet européen offre en effet un modèle de ministère public hiérarchisé, mais indépendant de l'exécutif en matière de poursuites pénales et ne pouvant recevoir d'instruction ni de la Commission ni du Conseil. Par conséquent, au plan constitutionnel, selon que la victime sera ou ne sera pas l'Union européenne, la personne poursuivie en France le sera par un procureur ne disposant pas du tout du même statut et ne possédant pas les mêmes garanties d'indépendance, ce qui pose la question d'une éventuelle rupture d'égalité des citoyens devant la justice. Pour cette raison, il est encore plus urgent et indispensable

de consacrer l'indépendance statutaire du parquet par une réforme constitutionnelle.

La seconde question est celle d'un potentiel premier pas vers la suppression du juge d'instruction. Avec l'avènement du procureur européen, ce sont bien deux sys-

« Le parquet européen offre en effet un modèle de ministère public hiérarchisé, mais indépendant de l'exécutif en matière de poursuites pénales et ne pouvant recevoir d'instruction ni de la Commission ni du Conseil. »

tèmes différents qui coexistent dans notre pays, et toute la question est de savoir si cette dualité est appelée à durer ou si le modèle du parquet européen donnera l'estocade au juge d'instruction, amenant la disparition de ce dernier. Mais on sait aussi que cela nécessiterait la consécration de véritables garanties statutaires d'indépendance pour le ministère public français, ce qui en fait une question centrale et essentielle pour l'avenir de notre procédure pénale.

