

La naissance d'un Parquet européen – les enjeux de sa mise en œuvre en France

Pauline Dubarry, Emmanuelle Wachenheim



euclid

European Law Forum: Prevention • Investigation • Prosecution

Article

ABSTRACT

Since the publication of the Corpus Juris – the fundamental study on the protection of the EU's financial interests, carried out under the supervision of Professor Mireille Delmas-Mary – the French authorities have considered the establishment of a European Public Prosecutor to be a political goal of utmost importance. The French experts actively participated in the four-year negotiation process and contributed to achieving a balanced and ambitious Regulation. A new chapter was heralded by the adoption of Regulation 2017/1939 on 12 October 2017: the 22 participating Member States must now prepare and adapt their national legal systems and legislation to the establishment of the European Public Prosecutor's Office. At this early stage of its implementation, it appears relevant to concentrate on two main aspects of the process.

AUTHORS

Pauline Dubarry

Magistrate
Ordre Judiciaire Français

Emmanuelle Wachenheim

Magistrate
Ordre Judiciaire Français

CITATION SUGGESTION

P. Dubarry, E. Wachenheim, "La naissance d'un Parquet européen – les enjeux de sa mise en œuvre en France", 2018, Vol. 13(2), euclid, pp121–124.
DOI: <https://doi.org/10.30709/euclid-2018-011>

Published in

2018, Vol. 13(2) euclid pp 121 – 124

ISSN: 1862-6947

<https://euclid.eu>



La naissance d'un Parquet européen – les enjeux de sa mise en œuvre en France

I. Introduction

La relecture de l'exposé des motifs du *Corpus Juris*,¹ critique quant à l'efficacité des mécanismes classiques d'assimilation, de coopération et d'harmonisation, pris isolément les uns des autres, permet de mesurer le chemin parcouru depuis 1997. Les 18 articles du dispositif du *Corpus Juris* portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne relatifs au Ministère public européen (MPE) sont devenus les 121 considérants et 120 articles du règlement 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen. Ce texte, d'une certaine complexité en apparence, est ainsi le fruit de plus de 20 années de réflexions et de travaux, auxquels les autorités françaises ont activement participé.

Le projet de Constitution européenne prévoyait l'établissement d'un Parquet européen en son article 274. Les défenseurs de l'espace judiciaire européen sont parvenus à maintenir une disposition équivalente à l'article 86 du nouveau Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). La Commission européenne a présenté la proposition de règlement le 12 juillet 2013, soit moins de trois ans après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

Avant même la parution de la présentation de la Commission, la France, associée aux travaux préliminaires, a défendu aux côtés de l'Allemagne sa vision du Parquet européen, lequel devait, pour être efficace, reposer sur un fonctionnement collégial assurant une représentation de chaque système national. Certes, grâce à l'émergence d'une culture judiciaire partagée, dans le respect des différents systèmes et traditions juridiques des Etats membres, l'espace judiciaire européen est devenu une réalité tangible et nos autorités judiciaires respectives se comprennent mieux. Pour autant, les différences persistent et il a été estimé qu'un procureur européen, seul, ne peut pas comprendre toutes les subtilités des systèmes nationaux. Il n'aurait dès lors su déterminer, à partir d'une expérience opérationnelle forcément nationale avant tout, la politique pénale du Parquet européen. C'est pourquoi la France a défendu ce modèle collégial et la préservation d'un lien fonctionnel matérialisé par la surveillance que le procureur européen national assurera des enquêtes, aux côtés de la chambre permanente chargée de la supervision.

Tout au long des 4 années riches en rebondissements qu'ont duré les négociations, les autorités françaises ont défendu une vision à la fois ambitieuse et réaliste du Parquet européen. Elles ont constamment œuvré à la recherche de compromis, aux côtés des autres Etats membres, des présidences successives et de la Commission.

Consciente que l'unanimité requise par le traité était inatteignable, elle a souhaité la mise en œuvre d'une coopération renforcée, appelant de ses vœux la participation du plus grand nombre d'Etats membres possibles et avec l'espoir que les quelques Etats réticents les y rejoignent progressivement. L'annonce récente de la participation des Pays-Bas, Etat fondateur, et de Malte, portant à 22 le nombre d'Etats participant à la coopération renforcée est la preuve de la grande réussite que constitue déjà le Parquet européen. Il convient désormais de donner vie à cette réussite politique, aussi bien à Luxembourg, ville du siège du Parquet européen, que dans chaque Etat membre.

Le compte à rebours a commencé et conduit la France, comme les autres Etats membres, à mettre en œuvre les mesures d'adaptation nécessaires à la mise en place du Parquet européen, sur les plans statutaires (II) et procéduraux (III).

II. Un statut résolument européen pour conduire des enquêtes au plan national

Les procureurs européens et procureurs européens délégués français devront bénéficier d'un statut qui soit compatible tant avec le règlement européen qu'avec leur statut de magistrat de l'ordre judiciaire français et l'organisation judiciaire.

Le règlement européen donne à cet égard des lignes directrices très claires s'agissant du statut, les ancrant dans le système de l'Union européenne : ainsi, ils relèveront du statut applicable aux fonctionnaires européens (article 96 1°), en tant qu'agents temporaires pour le procureur européen et conseillers spéciaux pour les procureurs européens délégués, ne pourront recevoir aucun ordre de leurs Etats membres ni des instances de l'Union européenne (article 6) et seront rémunérés par l'Union européenne. Sans revenir sur les détails du règlement, il peut sommairement être résumé que leur nomination et éventuelle révocation relèvent des institutions européennes pour les procureurs européens et, pour ce qui concerne leurs fonctions européennes, du collège du Parquet européen pour les procureurs européens délégués, sans exclure dans le cadre de la phase nationale de proposition des candidats le rôle dévolu au Conseil supérieur de la magistrature.

Mais ce ne sont finalement pas ces dispositions qui donnent son caractère inédit à la réflexion sur le statut des procureurs et procureurs européens délégués. Des magistrats français sont ainsi en permanence en situation de détachement ou de mise à disposition, ce qui les amène à travailler pour des institutions bien différentes (autorités administratives indépendantes, autres ministères, institutions européennes...).

L'originalité de la réflexion sur le statut des membres du Parquet européen ne tient finalement pas tant au rattachement indiscutable qu'ils auront avec le Parquet européen, qu'aux qualités nationales qu'ils devront conserver pour exercer leurs fonctions.

Ainsi, les procureurs européens délégués doivent être « investis des mêmes pouvoirs que les procureurs nationaux dans le domaine des enquêtes, des poursuites et de la mise en état des affaires » « disposent notamment du pouvoir de présenter des arguments à l'audience, de prendre part à l'obtention des moyens de preuve et d'exercer les voies de recours existantes conformément au droit national » (article 13 du règlement 2017/1939).

Les procureurs européens, dont le rôle est de surveiller l'enquête au nom de la chambre permanente qui en assure la supervision, devront également être en mesure, dans des circonstances définies aux articles 12 et 28, de conduire l'enquête avec la chambre permanente et le procureur européen délégué.

À ces réflexions statutaires originales vont s'ajouter des préoccupations bien concrètes: combien de procureurs européens faudrait-il nommer? Pour quelle implantation géographique et selon quelle répartition ? Comment représenter le Parquet européen en appel et en cassation?

Des réponses à ces questions découleront d'autres interrogations: quel équilibre entre indépendance et intégration aux structures existantes? Quelle compétence pour les juridictions du siège?

Les travaux du groupe d'experts, animé par la Commission européenne, vont s'avérer enrichissants pour nourrir la réflexion française menée par le ministère de la justice, en lien avec les autres ministères intéressés.

III. Une lecture comparée du règlement avec la législation pénale nationale

L'échéance de l'automne 2020 est précédée de plus d'une année par celle du 6 juillet 2019, date à laquelle devra être transposée la directive (UE) 2017/1371 du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal, socle matériel du Parquet européen.

Afin de donner vie au Parquet européen en France, un double travail de vérification de compatibilité est ainsi mené:

- Une compatibilité de fond, quant aux infractions relevant du champ de compétence du Parquet européen,
- Une compatibilité de procédure, afin d'assurer une intégration efficiente de ce nouvel acteur dans notre paysage judiciaire.

A ce titre, plusieurs éléments sont expertisés.

Les prérogatives du procureur européen délégué tout d'abord, détaillées à l'article 30 du règlement, à tout le moins dans les cas où l'infraction qui fait l'objet de l'enquête est passible d'une peine maximale d'au moins quatre années d'emprisonnement et ce avec des distinctions qui doivent permettre de distinguer:

- celles devant être obligatoirement à sa disposition dans tous les cas, ce qui est prévu pour les mesures de perquisitions et mesures conservatoires (a), la production de tout objet ou document (b) et les mesures de gel des instruments ou des produits du crime (d),
- celles obligatoires mais pouvant être assorties de conditions particulières:
 - toute condition pour les mesures de production de données informatiques (c), d'interception de communications électroniques (e) et de repérage et traçage d'objet (f),
 - restrictions applicables à des catégories de personnes ou de professionnels juridiquement tenus à une obligation de confidentialité,
 - des conditions pouvant être limitées à certaines infractions graves, sous réserve d'une notification au Parquet européen, pour les mesures d'interception de communications électroniques (e) et de repérage et traçage d'objet (f).

Mais la procédure pénale ne se limitant évidemment pas aux mesures d'enquête, la mise en application du Parquet européen invite à une lecture comparée du règlement avec la législation nationale : droit des suspects et personnes poursuivies, relations avec les services enquêteurs, articulation avec les règles de procédures simplifiées...

A titre d'exemple, un enjeu concret sera de déterminer la ou les autorités compétentes en matière d'échanges d'information avec le Parquet européen: transmission des informations sur les infractions à l'égard desquelles il pourrait exercer sa compétence, autorité saisie en cas de «conflit positif de compétence», ...

IV. Conclusions

Au-delà de ces préoccupations très juridiques, il peut être anticipé que la mise en œuvre du Parquet européen ne sera pas que légale: la culture européenne des acteurs, les transferts fluides de données entre applicatifs informatiques, la coopération naturelle entre autorités sont autant de clés de succès du Parquet européen. Les deux années à venir vont également permettre de s'y préparer.

Enfin, il peut être noté que ces travaux s'inscrivent, pour ce qui concerne la France, dans la continuité de ceux menés depuis plusieurs années s'agissant de la spécialisation de certains contentieux. En particulier, s'agissant de la matière financière, la France connaît d'ores et déjà trois niveaux, distincts des parquets territorialement compétents:

- deux pôles économiques et financiers;
- huit juridictions inter-régionales spécialisées, compétentes en matière de lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière dans des affaires présentant une grande complexité;
- le procureur de la République financier, avec une compétence nationale spécialisée pour les infractions portant atteinte à la probité, aux finances publiques et au bon fonctionnement des marchés financiers.

C'est dans ce cadre que le Parquet européen trouvera sa juste place, pour mener les enquêtes et engager les poursuites relatives aux infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union les plus graves.

1. Etude réalisée, à la demande du Parlement européen et sous la direction de Mireille Delmas-Marty, par des chercheurs des Associations des Juristes européens pour la Protection des Intérêts financiers de la Communauté sous l'égide de la Direction générale du Contrôle financier de la Commission européenne. ↩

COPYRIGHT/DISCLAIMER

© 2018 The Author(s). Published by the Max Planck Institute for the Study of Crime, Security and Law. This is an open access article published under the terms of the Creative Commons Attribution-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-ND 4.0) licence. This permits users to share (copy and redistribute) the material in any medium or format for any purpose, even commercially, provided that appropriate credit is given, a link to the license is provided, and changes are indicated. If users remix, transform, or build upon the material, they may not distribute the modified material. For details, see <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>.

Views and opinions expressed in the material contained in eucrim are those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the editors, the editorial board, the publisher, the European Union, the European Commission, or other contributors. Sole responsibility lies with the author of the contribution. The publisher and the European Commission are not responsible for any use that may be made of the information contained therein.

About eucrim

eucrim is the leading journal serving as a European forum for insight and debate on criminal and "criministrative" law. For over 20 years, it has brought together practitioners, academics, and policymakers to exchange ideas and shape the future of European justice. From its inception, eucrim has placed focus on the protection of the EU's financial interests – a key driver of European integration in "criministrative" justice policy.

Editorially reviewed articles published in English, French, or German, are complemented by timely news and analysis of legal and policy developments across Europe.

All content is freely accessible at <https://eucrim.eu>, with four online and print issues published annually.

Stay informed by emailing to eucrim-subscribe@csl.mpg.de to receive alerts for new releases.

The project is co-financed by the [Union Anti-Fraud Programme \(UAFB\)](#), managed by the [European Anti-Fraud Office \(OLAF\)](#).



**Co-funded by
the European Union**