

# Le parquet européen : un organe particulièrement novateur

Céline PARISOT, Présidente de l'USM

**P**artant du constat que les atteintes aux intérêts financiers de l'Union Européenne étaient inégalement poursuivies selon les États membres, il est apparu nécessaire de créer une structure au niveau européen, qui mènerait l'enquête jusqu'au jugement par une juridiction nationale.

Ainsi, le parquet européen sera le premier organe de l'UE disposant de moyens d'action en matière d'investigation et de poursuites pénales, sur la base d'un champ de compétence *rationae materiae*, au sein des États membres. Cela lui donne un caractère qui peut être qualifié de révolutionnaire et qui justifie qu'il ait fallu deux décennies pour le projet aboutisse.

L'objectif de création d'un espace judiciaire européen a été initialement énoncé dans le Livre vert de la Commission européenne sur la protection pénale des intérêts financiers communautaires en 2001 !

Sa création effective n'a pu avoir lieu que grâce à l'insertion d'une disposition spécifique au sein du traité de Lisbonne en 2007, qui prévoit l'utilisation éventuelle de la coopération renforcée à cet effet (article 86 du TFUE).

Le droit pénal étant un domaine régalien, consubstantiel de l'autorité de l'État, le parquet européen formalise un abandon de souveraineté (fortement limité néanmoins par le fait que le champ de compétence est circonscrit aux intérêts financiers de l'Union).

Le parquet européen a été institué par un règlement du 12 octobre 2017 (voir l'encadré Chronologie).

22 États membres de l'UE vont ainsi coopérer de manière renforcée au sein d'un parquet supranational, à la fois unique et décentralisé. Structure indépendante des États membres et des institutions européennes, ne pouvant recevoir d'instructions ni des uns, ni des autres, ce parquet européen est un organe de l'UE, doté de la personnalité juridique. Il aura le pouvoir d'enquêter et de poursuivre les infractions portant atteinte au budget de l'UE.

Ce projet particulièrement novateur est absolument unique dans le paysage judiciaire européen (voir l'historique de ce projet dans le NPJ n°412 de septembre 2015 : *Le parquet européen sera-t-il un modèle d'indépendance ?*).

Il complète la structure européenne de lutte contre la fraude et coopèrera étroitement avec l'OLAF, Eurojust, Europol et, bien entendu, les parquets nationaux. Pour faciliter la coopération, des accords de travail ont d'ailleurs été passés par le parquet européen avec Europol en janvier 2021, puis avec Eurojust en février.

Le parquet européen n'est cependant pas encore opérationnel en raison du retard pris dans la transposition de la directive « PIF » dans tous les États, dans l'adoption, selon l'état de chaque droit national, des outils procéduraux nécessaires à sa mise en œuvre, et de la nomination non encore effective de nombreux procureurs européens délégués (PED).

Laura CODRUTA KÖVESI, première chef du parquet européen, est une procureure roumaine, figure de la lutte anti-corruption dans son pays. Elle a été nommée à ce poste malgré l'opposition de son

propre gouvernement. Elle mène un lobbying intense pour que le parquet européen se voit doté d'un budget suffisant, arguant du manque de personnel, notamment des analystes et enquêteurs financiers. Elle se fixe pour objectif de veiller à ce que tous les procureurs placés sous son autorité soient indépendants et travaillent de manière impartiale, sans recevoir de consignes de leurs gouvernements respectifs.

## COMPÉTENCE

Ses missions sont clairement définies par l'article 4 du règlement (UE) 2017/1939 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen : *Le Parquet européen est compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs et complices des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union qui sont prévues par la directive (UE) 2017/1371 et déterminées par le présent règlement. À cet égard, le Parquet européen diligente des enquêtes, effectue des actes de poursuite et exerce l'action publique devant les juridictions compétentes des États membres jusqu'à ce que l'affaire ait été définitivement jugée.*

Son champ de compétence a été fixé par la directive (UE) 2017/1371 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (dite « directive PIF »). Elle définit des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions en matière de lutte contre la fraude et les autres activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. La fraude supérieure à 100 000 euros commise dans le cadre de marchés publics ou hors passation de tels marchés,

## Le parquet européen : un organe particulièrement novateur

la fraude transnationale à la TVA portant sur plus de 10 millions d'euros, le blanchiment de capitaux, la corruption active ou passive, le détournement de fonds seront de la compétence du parquet européen, dès lors que les recettes, dépenses ou avoirs concernés relèvent du budget de l'Union ou du budget géré par les institutions et organes de l'Union institués par les traités, voire même des budgets contrôlés par ces derniers, ce qui élargit singulièrement son champ d'intervention. Les seuils financiers prévus pour déclencher l'intervention du parquet européen démontrent à eux seuls l'ampleur des infractions concernées. Le nombre de dossiers en cours dans les États membres et correspondant à la compétence du parquet européen est estimé à environ 3000.



Laura CODRUTA KÖVESI, première Cheffe du parquet européen

La directive poursuit également le rapprochement des législations pénales des États membres en définissant certaines notions (responsabilité des personnes morales, complicité, tentative...) et en établissant des règles minimales communes concernant les délais de prescription et les peines.

La directive, entrée en vigueur le 25 juillet 2017, devait être transposée dans les États membres et les outils procéduraux devaient être adoptés au niveau national au plus tard le 6 juillet 2019. Un retard certain a été pris en la matière, la France n'ayant par exemple transposé la directive que par l'ordonnance n° 2019-963 du 18 septembre 2019. Manquaient encore de nombreuses dispositions nécessaires à sa mise en application, qui ont fait l'objet de la loi n° 2020-1672 relative au parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, promulguée le 24 décembre 2020.

### ORGANISATION

Le parquet européen repose sur une double structure (voir schéma ci-dessous).

Le **bureau central** a son siège à Luxembourg. Le chef du parquet est désigné pour 7 ans non renouvelables. Les 22 procureurs européens, un par État participant, sont désignés pour un mandat non renouvelable de 6 ans. Deux d'entre eux

sont désignés adjoints au chef du parquet. Chaque État devait présenter à un comité de sélection trois candidats aux fonctions de procureur européen qui soient des membres actifs du ministère public ou du corps judiciaire, disposent des qualifications requises pour y exercer de hautes fonctions, offrent toutes les garanties d'indépendance et détiennent une expérience pertinente dans les matières traitées par le parquet européen.

Une rotation par tiers doit avoir lieu tous les trois ans. En conséquence, les procureurs européens de huit États désignés par le tirage au sort devront être renouvelés dans trois ans.

Frédéric BAAB est le premier procureur européen désigné pour la France.

Les **procureurs européens** forment, pour les aspects stratégiques, un collège. Chargé du suivi général des activités du parquet européen, le **collège** adopte les décisions stratégiques et veille à la cohérence et à l'efficacité, dans l'ensemble des États membres, de la politique du parquet européen. En revanche, il ne prend pas de décision opérationnelle dans des dossiers particuliers.

Pour les aspects opérationnels, les procureurs européens sont organisés en quinze **chambres permanentes** de trois mem-

bres, présidées par le chef de parquet ou l'un de ses adjoints, ou, à défaut, par un autre procureur européen.

Chacun des 22 États membres comprend ensuite un échelon déconcentré composé de **procureurs européens délégués (PED)**, en charge du suivi opérationnel des enquêtes et de l'exercice des poursuites. La nomination de ces procureurs doit être validée par le collègue.

À la date de rédaction de cet article, les PED français n'avaient pas encore été officiellement nommés par le collège et leur lieu exact d'installation n'avait pas été tranché (cour d'appel ou tribunal judiciaire de Paris).

### QUESTIONS STATUTAIRES

L'indépendance de ce nouveau parquet est 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 PED d'autres pays. Les regards sont donc croisés et les risques d'influences extrêmement faibles.

## Le parquet européen : un organe particulièrement novateur

Il est à noter que la France a opté pour le régime du détachement du procureur européen et des cinq procureurs européens délégués (PED) qui seront sélectionnés parmi les magistrats français.

Ce régime constitue toutefois une faiblesse statutaire dans la mesure où il fait sortir les magistrats sélectionnés du corps judiciaire par un détachement qui peut être révoqué par le gouvernement à certaines conditions. Cette procédure n'est pas non plus transparente et limite en outre le pouvoir d'appréciation du CSM qui se limite pour les détachements à des vérifications formelles.

De plus, la durée de désignation (6 ans) n'est pas parfaitement compatible avec la durée maximale du détachement de

longue durée qui est de 5 ans selon notre droit interne en vigueur découlant du droit de la fonction publique (cf. art 21 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985).

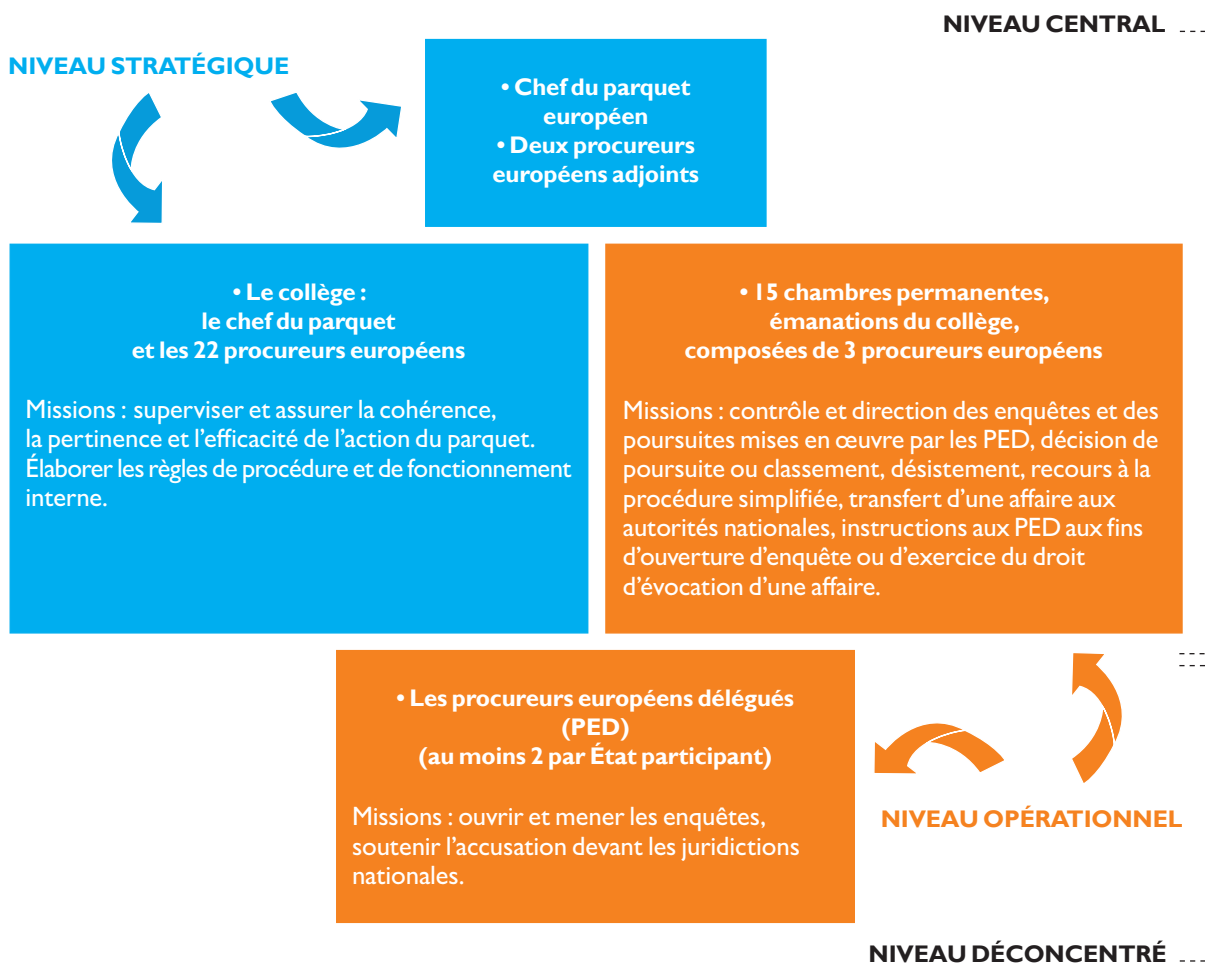
Le premier magistrat français sélectionné afin d'exercer les fonctions de procureur européen n'a pu être nommé que pour une durée de cinq ans, c'est-à-dire pour une durée plus courte que la nomination aux dites fonctions prononcée par le Conseil européen, qui est de 6 ans. Il conviendrait donc que notre droit interne trouve les solutions statutaires pour assurer une parfaite adéquation avec les conditions entourant la nomination des procureurs européens.

Par ailleurs, le statut du parquet français étant incompatible avec les dispositions

européennes imposant la plus grande indépendance des PED, ils appliqueront la procédure pénale française applicable aux enquêtes mais également celle de l'instruction s'agissant des mesures de contrainte et des actes d'investigation les plus intrusifs. Le fait d'accorder aux PED le pouvoir de procéder à des actes d'instruction apparaît indispensable pour permettre au parquet européen de conserver la conduite des procédures jusqu'à leur terme, comme l'impose le règlement UE.

En effet, la saisine d'un juge d'instruction par le parquet européen aboutirait inévitablement à lui faire perdre la direction des investigations et il fallait un moyen de contourner cette difficulté. La question de l'avenir du juge instruction peut légitimement se poser dans ce contexte.

### L'ORGANISATION DU PARQUET EUROPÉEN



## Le parquet européen : un organe particulièrement novateur

### LES PREMIÈRES DECISIONS DU COLLÈGE DES PROCUREURS

Le collège des 22 procureurs européens, présidé par la cheffe de parquet, a adopté un ensemble de règles internes entre septembre et novembre 2020, notamment le règlement intérieur du parquet européen le 12 octobre. Ces règles sont relativement sophistiquées, eu égard à la complexité inhérente à l'organisation structurelle d'un parquet européen unique mais impliquant 22 États. La procédure interne doit être compatible avec 22 procédures nationales différentes, lesquelles vont cohabiter, se côtoyer voire être alternativement appliquées au cours d'une même enquête.

Après de longs débats, la langue de travail finalement choisie est l'anglais, bien qu'elle ne soit la langue officielle que d'un seul des États participants : Malte. Le français sera également utilisé pour communiquer avec la Cour de Justice de l'UE. Selon le règlement intérieur du parquet européen, la communication avec les personnes concernées par les procédures pénales s'effectue selon les règles du droit national et, si nécessaire, est accompagnée d'une traduction dans une langue comprise par le destinataire. De plus, les procureurs européens délégués veillent à ce que les actes essentiels de la procédure soient traduits en anglais afin de permettre leur bonne compréhension par le bureau central.

Les procureurs européens italien et allemand ont été choisis par le collège comme adjoints de Laura CODRUTA KÖVESI.

Le collège a défini les conditions d'emploi des PED et la procédure applicable à leur désignation, ainsi que le nombre de chambres permanentes et la procédure interne à ces chambres.

Dans le règlement 2017/1371, de très nombreuses dispositions encadrent le recueil, le traitement, la conservation et le droit d'accès aux données personnelles. Les 21 et 28 octobre, le collège a adopté des règles complémentaires concernant la protection et le traitement des données personnelles, l'accès du public aux docu-

ments du parquet européen, ou encore la désignation d'un délégué à la protection des données personnelles.

### PROCÉDURE

Le parquet européen détient 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. Toutes les décisions sont encadrées par des délais particulièrement courts, globalement entre trois et vingt jours. Par exemple, le parquet européen peut exercer son **droit d'évocation** dans les cinq jours de la transmission des informations concernant une infraction par les autorités nationales ou de la connaissance de l'ouverture d'une enquête dans un État membre.

Un système interne de gestion des dossiers doit notamment offrir un accès sécurisé aux informations relatives aux enquêtes et aux poursuites tant au niveau central que pour les PED et permettre le recoupement d'informations et l'extraction de données à des fins d'analyse opérationnelle ou statistique.

Les **chambres permanentes** supervisent et dirigent les enquêtes et les poursuites menées par les procureurs européens délégués, tout en veillant à la cohérence de l'action du Parquet européen en assurant la coordination dans les dossiers transfrontières. Chaque procureur européen est membre permanent d'au moins une chambre permanente. Le président de la chambre fixe l'ordre du jour des réunions de sa chambre et présente au collège un rapport d'activité écrit annuel.

Le système d'attribution des affaires aux chambres permanentes est, selon le règlement intérieur, « aléatoire, automatique et alterné » en fonction de l'ordre d'enregistrement des affaires, afin d'assurer la répartition équitable de la charge de travail.

La chambre désignée suit alors l'enquête jusqu'au jugement définitif, sauf réattribution de l'affaire.

Ces chambres décident du renvoi de l'affaire aux autorités nationales lorsque l'affaire n'est pas de la compétence du parquet européen. Elles prennent également les décisions d'attribution ou réattribution des enquêtes, de classement sans suite, de jonction de plusieurs affaires, de poursuite aux fins de jugement ou encore de recours contre une décision judiciaire.

Les chambres permanentes ont accès à toutes les pièces du dossier.

Les décisions sont adoptées à la majorité simple, sur la base du rapport transmis par le PED et le procureur européen chargé de la surveillance de l'affaire (*voir ci-dessous : La surveillance*).

Elles ne peuvent pas décider d'un classement sans suite si le rapport comporte un projet de décision proposant de porter l'affaire en jugement.

Lorsque le droit national le prévoit, le PED peut proposer à la chambre permanente de recourir à une procédure simplifiée de poursuite (une CJIP - convention judiciaire d'intérêt public - pourrait ainsi être mise en œuvre pour la France).

**Les procureurs européens délégués** (PED) ouvrent les enquêtes et décident des actes d'investigation ou en charge les autorités compétentes de son État. Ils suivent les instructions données par les chambres permanentes et par le procureur chargé de la surveillance de leurs enquêtes et leur signalent tout événement important.

**La surveillance** est exercée par le procureur européen de l'État dans lequel la majorité des infractions a été commise. Ce procureur remet à la chambre permanente en charge de l'affaire le rapport transmis par le PED, le cas échéant accompagné de sa propre analyse. La chambre prend sa décision sur la base de ce rapport. Le procureur chargé de la surveillance n'appartient pas à la chambre en charge de la même affaire, ce qui rend le système d'attribution des affaires particulièrement complexe.

Dans certains cas très sensibles et avec l'accord de la chambre permanente compétente, le procureur européen chargé de la surveillance peut exceptionnellement

## Le parquet européen : un organe particulièrement novateur

conduire une enquête lui-même, dans son État membre, avec les mêmes pouvoirs qu'un PED (par exemple : l'enquête concerne des fonctionnaires ou agents de l'UE).

Dans le cas des enquêtes transfrontières, les PED coopèrent et se prêtent mutuellement assistance. De manière tout à fait originale, le PED chargé de l'affaire peut déléguer les mesures d'enquête à un PED situé dans l'État membre dans lequel la mesure doit être exécutée. Si son droit national le requiert, ce PED assistant se charge alors d'obtenir l'autorisation nécessaire à l'acte d'enquête. Ce système est particulièrement simple et efficace.

Le mandat d'arrêt européen peut être utilisé par les PED.

Les suspects et personnes poursuivies bénéficient des droits procéduraux accordés par le droit de l'Union et par le droit interne.

Les actes de procédure sont soumis au contrôle juridictionnel prévu par le droit national. La Cour de Justice de l'UE est cependant compétente pour statuer, à titre préjudiciel :

- sur la validité des actes lorsqu'elle est contestée directement sur la base du droit de l'Union ;
- sur l'interprétation ou la validité de dispositions du droit de l'Union ;
- sur les conflits de compétence entre le parquet européen et les autorités nationales compétentes.

Le jugement aura normalement lieu dans l'État du PED chargé de l'enquête. Dans les affaires qui concernent plus d'un État membre, la chambre permanente chargée du suivi de l'affaire peut cependant en décider autrement.

La juridiction nationale compétente est ensuite déterminée selon les règles du droit national de l'État désigné. Pour la

France, le tribunal judiciaire ainsi que la cour d'appel de Paris ont été désignés comme juridictions de jugement. Chaque juridiction saisie apprécie librement les éléments de preuve présentés, lesquels ne peuvent être admissibles au seul motif qu'ils ont été recueillis dans un autre État membre ou selon le droit applicable dans un autre État membre. Ce sont donc les règles de droit national qui vont prévaloir en matière de recevabilité des preuves, cet aspect n'ayant pas fait l'objet d'une harmonisation particulière.

### LES 22 ÉTATS PARTICIPANTS

Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Slovénie.

### CHRONOLOGIE

**5 juillet 2017** : adoption de la directive (UE) 2017/1371 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, dite « directive PIF ».

**12 octobre 2017** : adoption du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen.

**20 novembre 2017** : le règlement entre en vigueur pour les 20 États membres participants.

**2018** : les Pays-Bas et Malte rejoignent la coopération renforcée.

**14 octobre 2019** : le Conseil confirme la nomination de Laura CODRUTA KÖVESI en qualité de chef du parquet européen. De nationalité roumaine, elle était alors procureure au sein du parquet près la Haute Cour de cassation et de justice de Roumanie.

**27 juillet 2020** : le Conseil nomme les 22 procureurs européens (un par État participant).

**Janvier-mars 2021** : désignation des procureurs européens délégués (au moins deux par État participant).

