

L'Espace Judiciaire Pénal Européen : Une Vision se Concrétise

The European Area of Criminal Justice: A Vision Concretised

Francesco de Angelis



© ERA 2011

Résumé L'auteur analyse la perspective de créer un Ministère Public européen sur les nouvelles bases juridiques introduites par le Traité de Lisbonne. Une telle initiative devrait s'inspirer des travaux des différents groupes d'experts ayant produit le « Corpus Juris » – pour que « la fiction juridique » se transforme définitivement en réalité institutionnelle judiciaire en Europe.

Mots clés Corpus Juris · Ministère Public européen · Art. 86 Traité de Lisbonne · Eurojust · OLAF

Abstract The author analyses the perspective to set up a European Public Prosecutor on the new legal basis provided by the Lisbon Treaty. Such initiative should seek some inspiration from the work done by the various expert groups having produced the “Corpus Juris”, so that “legal fiction” can definitely be put into institutional judicial reality in Europe.

Keywords Corpus Juris · European Public Prosecutor · Art. 86 Lisbon Treaty · Eurojust · OLAF

1 Introduction

Les débats très vifs sur la création d'un espace judiciaire commun, et tout spécialement les études et les nombreux séminaires organisés à partir de la moitié des années '90 ont finalement porté leurs fruits. Il y a dix ans, les propositions du « Corpus Juris » portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union

F. de Angelis Directeur Général Honoraire (✉)
Commission européenne, Brussels, Belgium
e-mail: francesco2angelis@yahoo.fr

européenne », document dont la première version a été publiée en 1997¹, ouvrait la perspective audacieuse d'un espace judiciaire pénal commun. L'espace envisagé se fondait essentiellement sur le principe novateur de territorialité unique européenne ainsi que sur la création d'une autorité commune compétente pour la phase précédant le jugement, à savoir le Ministère public européen.

L'idée de l'institution d'un organe commun de l'enquête, ayant compétence à exercer ses fonctions sur tout le territoire européen, a trouvé désormais sa consécration dans le Traité de Lisbonne à l'article 86 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union (TFUE). Le Ministère public européen (MPE) n'est donc plus simplement le fruit de l'esprit créateur d'un groupe d'académiques sous l'impulsion de fonctionnaires et parlementaires européens qui auraient poursuivi l'objectif d'une super puissance européenne susceptible d'empiéter sur la souveraineté des Etats et les libertés individuelles. Il a maintenant acquis le rang d'un organe européen : la fiction juridique est devenue une réalité juridique !

2 Lignes Directrices du Traité sur le Parquet Européen

L'article 86 TFUE ne crée pas d'emblée le Parquet européen. Il établit néanmoins pour la première fois la base juridique nécessaire pour son institution, qui pourra se réaliser par l'adoption par le Conseil de règlements suivant une procédure législative spéciale nécessitant l'unanimité des Etats membres et l'approbation du Parlement européen, ou par la coopération renforcée de neuf Etats membres. Selon l'article 86 §3 TFUE, c'est par ces règlements que l'on pourra établir « le statut du Parquet européen, les conditions d'exercice de ses fonctions, les règles de procédure applicables à ses activités, ainsi que celles gouvernant l'admissibilité des preuves, et les règles applicables au contrôle juridictionnel des actes de procédure qu'il arrête [...] ».

Bien que certains choix essentiels concernant cet organe soient remis à la décision du Conseil – la composition du Parquet européen, son équilibre par rapport aux autorités nationales, son domaine exact de compétence, les pouvoirs qui peuvent lui être attribués, etc. – des avancées indiscutables ont d'ores et déjà été réalisées.

Tout d'abord, le fait de devoir être créé « à partir d'Eurojust », étant donc conçu comme une évolution d'Eurojust (et non pas de l'OLAF), indique clairement sa nature d'organe judiciaire ainsi que son indépendance par rapport aux autres institutions européennes (notamment la Commission) et surtout le fait d'être soumis au contrôle de la Cour de Justice (articles 263 et suivants), comme tout autre organe européen.

Ensuite, l'expression employée pour définir le domaine de compétence du futur Parquet européen – « [...] rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement », ainsi que l'exercice de « l'action publique devant les juridictions compétentes des Etats membres » (article 86 §2 TFUE) – implique qu'un tel organe soit conçu en tant qu'autorité unique compétente tout au long de la phase préparatoire du jugement, c'est-à-dire depuis la *notitia criminis* jusqu'à l'ouverture de la première audience. De la même façon, cet organe exerce l'action publique pendant la phase du jugement en tant que représentant de l'intérêt public européen dans la procédure. Ceci implique le

¹Corpus Juris, sous la direction de Mireille Delmas-Marty, Economica 1997.

choix d'un modèle essentiellement accusatoire où le Parquet est considéré comme le *dominus* de la phase préparatoire, le rôle de la police ainsi que celui du juge devant nécessairement être définis par rapport aux compétences centrales du MPE (la police censée mener l'enquête sous le guide du Parquet ; le juge destiné à œuvrer aux côtés du MPE en assurant la garantie judiciaire lorsque des mesures arrêtées par ce dernier affectent les libertés individuelles).

A cet égard, la formulation de l'article 86 paraît sous-tendre l'adhésion au choix fait dans le Corpus Juris. Cet ouvrage est d'ailleurs destiné, par ses propositions de dispositions normatives issues de la réflexion d'experts représentant l'ensemble des familles juridiques européennes – et ayant fait l'objet d'une étude comparée sur sa 'faisabilité' (à savoir sa possibilité de mise en œuvre dans les systèmes juridiques des Etats membres² et des Pays candidats³) – à fournir un matériel normatif de grandes importance et qualité pour la définition des règles communes prévues au §2 de l'article 86.

Bien qu'on puisse sans doute envisager des solutions différentes, l'existence d'un texte comme le Corpus Juris, son autorité et sa renommée constituent un précédent qu'on ne pourra pas oublier ou passer sous silence. Les propositions du Corpus Juris pourront s'avérer une référence essentielle pour la définition exacte des infractions pénales qui tombent dans la compétence du Parquet européen.

3 Le Domaine de Compétence du MPE

L'article 86 TFUE indique sans équivoque que la protection des finances européennes est le domaine prioritaire de compétence du Parquet européen, lequel pourra être étendu à d'autres formes de criminalité graves et ayant une dimension transfrontière. Toutefois, l'article 86 TFUE ne définit pas les infractions relevant de la compétence du Parquet européen, lesquelles seront « déterminées » par les règlements constitutifs (telle est l'expression employée par le Traité).

Même si la doctrine n'est pas unanime à ce sujet, une telle expression autorise à établir à partir de l'article 86 TFUE une réglementation établissant des définitions d'infractions pénales européennes communes et directement applicables. Il s'agira d'un premier noyau de droit pénal européen en tant que véritable droit pénal supranational.

Par ailleurs, s'agissant toujours du domaine de la lutte contre « la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union », le texte de l'article 325 TFUE⁴ fournit une base juridique légitimant une intervention de l'Union européenne fort étendue et d'une grande intensité sans exiger l'unanimité requise par l'article 86 TFUE.

²La mise en œuvre du Corpus Juris dans les Etats membres, Professeur M. Delmas-Marty, Professeur J.A.E. Vervaele, Intersentia 2000.

³Enlarging the Fight against Fraud in the European Union : Penal and Administrative Sanctions, Settlement, Whistleblowing and Corpus Juris in the Candidate Countries, Peter Cullen, ERA – Académie de droit européen, 2004.

⁴Ancien article 280 TCE. L'on a toutefois éliminé la référence ambiguë à l'exclusion de l'application du droit pénal du champ d'intervention du législateur européen.

Plus précisément, l'article 325 TFUE établit la compétence de l'Union pour édicter, selon la procédure législative ordinaire, « les mesures nécessaires [...] en vue d'offrir une protection effective et équivalente dans les Etats membres [...], et par là la compétence de l'Union à édicter des mesures d'harmonisation des droits pénaux nationaux. L'objectif d'une protection « effective et équivalente » implique des législations fortement harmonisées tant pour les comportements incriminés que pour les sanctions. On peut donc affirmer qu'une telle disposition constitue elle aussi la base juridique d'un noyau de droit européen autorisant l'adoption de définitions communes d'infractions pénales européennes directement applicables.

Personne ne peut nier que l'institution d'un Parquet européen, et surtout l'exercice concret de ses fonctions, ne pourra qu'entraîner l'exigence d'un droit pénal commun (quoique limité, au début, à certaines infractions et à certaines règles générales visant par exemple la tentative ou la participation à l'infraction, ou encore l'élément moral, etc.).

Les doutes manifestés par certains auteurs quant à la légitimité de l'adoption d'incriminations communes directement applicables par le Parquet européen sur la base de l'article 325 TFUE peuvent d'ailleurs être aisément dépassés. En effet, il serait paradoxal d'instituer un Parquet européen ayant vocation à exercer ses fonctions sur tout le territoire de l'Union mais contraint à agir selon des législations diversifiées en ce qui concerne les comportements punissables. Cela conduirait en effet à anéantir tout effort de centralisation de l'enquête et de l'exercice de l'action publique aux fins d'une répression efficace et équivalente.

D'ailleurs, lorsque les Etats membres (au moins neuf Etats si l'on adopte la procédure de la coopération renforcée) auront accepté une limitation significative de leurs compétences pénales traditionnellement considérées comme l'expression de la souveraineté étatique en décidant d'instituer un Parquet européen compétent pour exercer l'action publique pour défendre les intérêts européens, ils seront logiquement prêts à accepter l'idée de l'introduction d'un premier noyau d'incriminations communes qui, en fin de compte, seront appliquées par leurs propres juridictions pénales et devant lesquelles le Parquet européen exercera l'action publique. En effet le Traité de Lisbonne n'envisage pas la création de juridictions européennes à ce titre. A l'instar du projet du Corpus Juris, l'idée est donc de laisser la compétence de la phase de jugement aux juridictions nationales.

D'autre part, l'expression employée par l'article 86 pour indiquer le domaine de compétence matérielle du Parquet européen, « les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union », dépasse la seule notion de fraude pour couvrir toute infraction dont la réalisation met en danger les finances européennes. Cela était d'ailleurs le critère retenu par le Corpus Juris pour identifier les infractions communes. Sur la base des articles 86 et 325, il sera donc possible d'adopter des incriminations communes visant, outre la fraude, tant les activités illégales en matière de passation de marchés, de blanchiment et recel des produits ou du profit des infractions affectant les finances européennes, que les agissements de corruption, d'abus de fonction et de malversation réalisés par les fonctionnaires européens, ou des fonctionnaires nationaux disposant des fonds européens, lorsqu'ils affectent les intérêts financiers de l'Union.

Il est également possible, et même souhaitable, que la compétence du Parquet européen puisse être retenue d'emblée s'agissant des infractions de fonctionnaires, sans

qu'il soit nécessaire de constater l'atteinte aux intérêts financiers. En effet non seulement la preuve de la mise en danger réelle des intérêts financiers européens pourrait parfois être difficile à rapporter, mais surtout il serait assez difficile de justifier que des comportements réalisés par des fonctionnaires européens, affectant un intérêt européen fondamental tel que la fonction publique européenne, restent en dehors de la compétence du Parquet européen. Un raisonnement similaire doit être appliqué quant à la protection de la monnaie commune, l'Euro. Il serait en effet inacceptable, après avoir créé une autorité européenne commune, que les infractions affectant la monnaie unique restent en dehors du domaine de compétence du Parquet européen.

4 Une Nouvelle Architecture d'Espace Judiciaire Européen

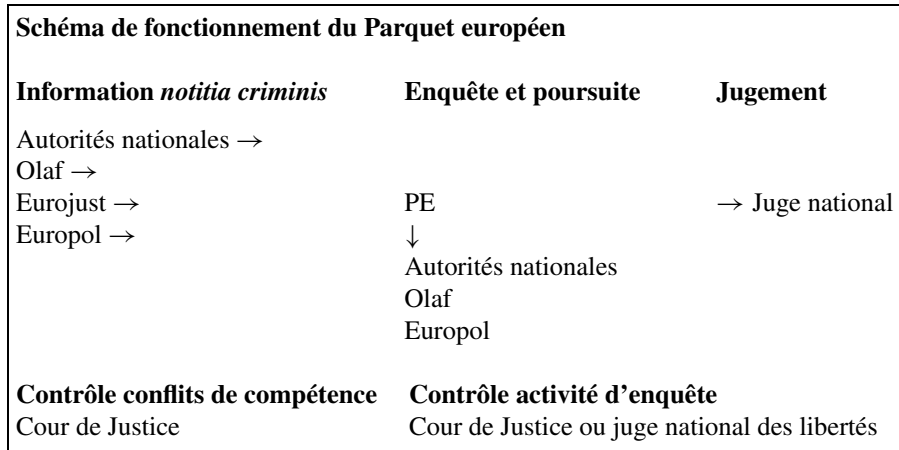
Outre la réflexion sur les compétences du Parquet européen, il importe de se pencher sur la définition d'une nouvelle architecture institutionnelle de l'espace judiciaire européen pouvant assurer l'efficacité du Parquet européen. Celle-ci devra reposer avant tout sur la cohérence et la complémentarité de ses attributions par rapport aux autres autorités européennes, ainsi que sur l'intégration dans les systèmes judiciaires nationaux. Comme l'avait relevé le groupe d'étude du Corpus Juris, l'exigence d'éviter une bureaucratisation excessive et par là l'explosion des coûts de gestion, de même que l'impératif du respect des différentes traditions juridiques, prônent une organisation du Parquet européen autour d'une structure centrale réduite et dont l'exercice des fonctions reposerait essentiellement sur l'activité des autorités nationales d'investigation et de poursuite agissant sous sa direction.

Il serait possible de concevoir un Office central du Parquet européen, sous l'égide d'un Procureur général assisté par un Collège, composé de trois procureurs généraux choisis par rotation au sein des Etats membres, des Directeurs de l'OLAF, Eurojust et Europol, participant à la définition des stratégies du Parquet européen – sans préjudice des prérogatives et compétences de chaque organe dans l'exercice de ses fonctions. D'autre part, les dispositions de l'article 86 selon lesquelles le Parquet européen serait créé « à partir d'Eurojust » devrait amener à concevoir le Parquet européen comme une unité spéciale d'Eurojust et à attribuer au Procureur général européen le statut de membre d'Eurojust.

Quant à l'OLAF, dont les compétences actuelles concernant les pouvoirs d'enquête administrative seraient maintenues, il pourrait également œuvrer en tant que police spécialisée sous la direction du Parquet européen, représentant ainsi son bras exécutif aux côtés des polices nationales.

Il y a également lieu de résoudre la question fondamentale du contrôle de l'activité du Parquet européen. S'il appartient sans doute à la Cour de Justice de se prononcer sur d'éventuels conflits de compétence, la question demeure ouverte quant au contrôle des mesures arrêtées par le Parquet européen lors celles-ci affectent les droits et libertés individuels. La solution proposée dans le Corpus Juris repose sur la figure du « juge des libertés », c'est à dire un juge national de l'Etat sur le territoire duquel la mesure doit être exécutée, appelé à autoriser l'adoption de la mesure en question, après en avoir appréciée la légitimité. Une solution plus ambitieuse serait d'envisager la création d'une chambre spécialisée de la Cour de Justice. Cette solution mettrait

également en avant la dimension européenne de l'action du Parquet européen. Elle permettrait par ailleurs de dépasser l'objection souvent soulevée relativement à la solution proposée par le Corpus Juris, selon laquelle un juge national ne pouvant pas connaître tout le contexte et les résultats de l'enquête (s'agissant le plus souvent de situations très complexes affectant plus d'un Etat) ne serait pas à même d'apprécier réellement la légitimité de la mesure qu'on lui demande d'autoriser.



Il reste encore du chemin à parcourir. L'introduction de l'article 86 TFUE n'est que le point de départ d'un projet de longue haleine pour lequel il faut s'engager avec détermination sans délai. Il faut notamment œuvrer pour l'affirmation d'une volonté politique en faveur d'une réelle évolution de la construction européenne par la création d'une institution pénale commune agissant selon des règles communes.

Nos efforts n'auront donc pas été vains. Avoir été visionnaires nous a permis, tout en gardant le sens des réalités, d'œuvrer avec passion et enthousiasme à la réalisation d'un objectif ambitieux.