

Le parquet européen : un défi pour l'Union européenne

Il est aujourd'hui évident que plus les frontières du marché intérieur s'ouvrent, plus la persistance de frontières juridiques s'avère désastreuse. Quand le procureur général d'Espagne a demandé, en mars 2010, la création d'un procureur européen, il a souligné que *"l'un des principaux problèmes pour lutter contre le blanchiment d'argent sale réside dans le fait que les frontières ont disparu pour les criminels, pendant que les systèmes judiciaires ont une compétence limitée au niveau national."*

Surtout, le coût de la fraude est élevé. [Le Royaume -Uni estime le manque à gagner résultant de la fraude à la TVA à 18 Mds € et l'Allemagne à 17 Mds €.](#) La Cour des comptes de l'UE indique dans son rapport sur la question qu'elle n'a pas les moyens de proposer une évaluation globale, mais que le montant de la fraude pourrait excéder le budget de l'Union européenne, soit 140 milliards d'euros. La [seule fraude sur les marchés de permis d'émission de gaz carbone](#) a été estimée à 5 milliards d'€^[1].

Le parquet européen est enfin une réponse au déséquilibre de l'espace pénal européen en défaveur des droits fondamentaux et des libertés. Créer un parquet européen, c'est introduire dans l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice une véritable logique judiciaire ; c'est équilibrer un droit pénal européen répressif (déjà très développé particulièrement en ce qui concerne les bases de données), essentiellement policier et administratif, soutenu par les lobbies de l'industrie sécuritaire.

Des initiatives pour améliorer l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice

Ce sont des juges qui ont, les premiers, alerté l'opinion sur les carences de la coopération européenne. En 1996, sept juges ont lancé l'appel de Genève, pour dénoncer les carences de l'entraide judiciaire internationale. MEDEL s'y est associé en prenant, en 1997, l'initiative d'un colloque à Bruxelles, sur le thème de la [justice entravée](#).

De nombreuses difficultés font obstacle à la bonne réalisation des enquêtes pénales sur le plan européen. Ainsi, le statut des autorités de poursuite est très différent selon les pays. Même la notion d'Autorité judiciaire peut varier. Il est aussi difficile pour des systèmes qui

ont des règles de procédure et de preuves très différentes de travailler ensemble : le mandat d'arrêt européen et le mandat d'obtention de preuves ne sont que de modestes pas en avant vers l'harmonisation.

L'enjeu est aussi de répondre aux progrès qualitatifs de la criminalité transfrontière, de la mafia^[2] ou d'autres formes de crime organisé^[3], qui ont aujourd'hui un champ d'action étendu à l'Europe entière. 27 Etats membres, dont les systèmes judiciaires sont encore très cloisonnés, ne sont pas en mesure de lutter contre cette évolution.

Le *Corpus juris* peut être considéré comme une réponse à cet appel. En 1997, ce travail, piloté par Mireille Delmas Marty et John Vervaele, associant de nombreux universitaires européens, est publié. Une seconde version, plus approfondie, est proposée en 2000^{et} Le Corpus juris est un ensemble de principes directeurs de droit pénal, prévoyant la création d'un parquet européen, ainsi qu'une définition unique de certaines infractions et de certaines règles de preuve. Il ne concerne que la protection des intérêts financiers de l'Europe.

Enfin, la Commission européenne a appuyé le projet : d'abord, par une simple communication, en [2000^{\[4\]}](#) ; ensuite, par un livre vert, en [2001](#) et [2003^{\[5\]}](#). Ce livre vert a reçu un accueil globalement favorable des commissions compétentes du [Parlement européen en 2003^{\[6\]}](#).

Tout ce travail a été suivi de sept ans pendant lesquels cette question a été ignorée.

Un système institutionnel inachevé

L'OLAF (Office de lutte anti-fraudes) est en charge, depuis 1999, de la lutte contre les fraudes portant atteinte aux intérêts communautaires. C'est une structure de 470 personnes. Le rapport 2010 fait état de 250 millions d'euros récupérés par son action. Mais l'OLAF a un défaut principal : c'est un service administratif de la Commission européenne, même s'il est doté d'une certaine autonomie. Le travail avec les juridictions pénales des pays membres de l'UE est donc difficile. Depuis 2006 la Commission réfléchit à une réforme de l'OLAF. [Une note de réflexion a encore été publiée en juillet 2010.](#)

EUROPOL est en charge de la lutte contre certaines formes de criminalité transnationale. 620 personnes y travaillent, y compris les officiers de liaison. La structure n'a pas de compétences de police opérationnelle. Et même si EUROPOL développe des équipes communes d'enquêtes dans les Etats membres, les pouvoirs en ce domaine restent de la stricte compétence des États membres.

Enfin, EUROJUST est une unité composée de magistrats et d'officiers de police, dont la mission est "de contribuer à une bonne coordination entre les autorités nationales chargées des poursuites et d'apporter son concours dans les enquêtes relatives aux affaires de criminalité organisée, notamment sur la base d'analyses effectuées par Europol." Mais EUROJUST n'a aucun pouvoir juridictionnel, même si la structure est parfois considérée comme la vitrine judiciaire d'Europol.

Le système est donc complexe : dans certaines situations, la même criminalité peut relever de l'OLAF et d'EUROPOL. Il est globalement déséquilibré : des structures administratives et policières importantes n'ont pas leur équivalent judiciaire^[7]. La coordination avec les systèmes des Etats membres est délicate.

Le parquet européen : pour un équilibre entre l'efficacité des poursuites et la garantie des droits.

Selon le *Corpus juris*, le parquet européen doit intervenir pendant la phase initiale de l'enquête pénale : c'est le moment où les obstacles résultant de la différence des systèmes juridiques sont les plus importants.

C'est une structure légère, composée d'un procureur général européen à Bruxelles, et de procureurs européens délégués, dans la capitale de chaque État de l'Union européenne.

Les dossiers sont jugés les juridictions nationales. La Cour de justice de l'Union européenne n'intervient qu'en cas de conflit de compétences ou sur le choix de la juridiction de jugement. Le projet n'est pas fédéral : il n'institue pas de système judiciaire européen à côté de celui des Etats, comme aux Etats-Unis. En revanche, il traduit une volonté de "pluralisme ordonné"^[8]. Il s'agit d'un modèle nouveau, qui pourrait servir d'exemple dans un monde où le droit ne peut plus être pensé en termes de hiérarchie des normes ou de pyramides.

L'équilibre entre efficacité et garantie des droits résulte notamment de la mise en place des règles suivantes :

- légalité des poursuites : le parquet doit toujours procéder à des investigations dès lors qu'il a connaissance de faits pouvant constituer une infraction ;

-indépendance: les membres du parquet sont nommés par le parlement européen pour une durée déterminée, sur proposition de la Commission pour le parquet général, et des États pour les procureurs délégués; leur responsabilité ne peut être engagée que devant

la Cour de justice de l'Union européenne statuant disciplinairement ;

- contrôle par un juge des libertés, qui autorise, si nécessaire, des mesures restrictives ou privatives de droits (détention provisoire, écoutes téléphoniques) ;

- principe de territorialité européenne, qui permet de raisonner par rapport à un espace judiciaire européen unique : les mandats décernés et les jugements prononcés sont exécutoires de plein droit dans cet espace.

Après sept ans de blocage, le projet est redevenu récemment d'actualité. En effet, le traité de Lisbonne prévoit la possibilité de créer un parquet avec deux champs de compétence (Art 86 du traité sur le fonctionnement de l'UE) : d'abord pour combattre les infractions aux intérêts financiers de l'Union et ensuite pour lutter contre la criminalité ayant une dimension transfrontière. Selon le traité, le parquet européen doit être constitué à partir d'EUROJUST.

A chaque fois, l'unanimité des 27 Etats est requise. Mais une coopération renforcée est possible (c'est un ajout important au regard de ce qui était prévu par le "traité constitutionnel".)

Le 3 mars 2010, la présidence espagnole a présenté un projet pour créer un parquet européen. Ce parquet serait chargé, dans un premier temps, d'enquêter sur les fraudes et les spéculations contre l'euro ; puis, dans un second temps, d'enquêter et d'intenter des procédures pénales dans le cadre de délits transfrontaliers, tels que la traite des personnes, le trafic de stupéfiants ou le terrorisme. Dans son intervention à l'ERA, le 12 mars, la commissaire européenne en charge de la justice a déclaré qu'elle avait la ferme intention d'établir un parquet européen avant la fin de son mandat. Le 15 avril 2010, le Conseil de l'UE publiait une note indiquant que la réflexion devait se concentrer sur le choix de la procédure la plus appropriée pour mettre en oeuvre le projet. Cela signifie que la procédure de coopération renforcée devrait être mise en oeuvre dès que neuf Etats se seront joints à l'Espagne, sans essayer de trouver, auparavant, un accord à 27.

Conclusion

L'idée de parquet européen progresse, mais il est important de garder présent à l'esprit les équilibres du projet initial, défini dans le *Corpus juris*. Le parquet européen n'est pas une fin en soi. Il prend place dans un projet plus global définissant des équilibres entre exigences d'efficacité et respect des droits fondamentaux.

Des difficultés politiques devront encore être surmontées. Mais la crispation sur une souveraineté judiciaire, alors que la souveraineté économique et monétaire est déjà déléguée, crée une distorsion favorable à une criminalité transnationale. Les Etats devront

encore comprendre qu'à trop vouloir conserver les apparences de leur souveraineté en matière judiciaire, ils ne maintiennent plus qu'une souveraineté d'apparence. Le choix est peut-être le suivant : déléguer une partie du pouvoir judiciaire à une institution européenne indépendante, ou l'abandonner à ceux qui savent se jouer des frontières.

Surtout, un tel modèle ne peut réussir que si juges et procureurs partagent les mêmes valeurs, s'il existe une confiance mutuelle entre les magistrats qui mettent en oeuvre la coopération judiciaire dans l'espace européen, si chaque pays respecte la séparation des pouvoirs et les principes de la Convention européenne des droits de l'homme.

La mise en place de nouvelles institutions, et de nouvelles lois sont des enjeux très importants, mais l'essentiel tient aussi aux hommes qui mettront en oeuvre le nouveau système. Pour commencer, il faudrait qu'un magistrat français ou allemand demandant à son homologue serbe des investigations ait la certitude que le travail sera fait en respectant la garantie des droits, de manière efficace et dans un délai raisonnable.

Eric Alt, MEDEL (Magistrats européens pour la démocratie et les libertés)

[1] Source : Europol, communiqué 5 décembre 2009

[2] Francesco Forgione, Mafia export, Actes Sud

[3] Europol, rapports annuels sur l'évaluation du crime organisé (OCTA)

[4] COM(2000) 608

[5] COM(2001) 715 ; COM (2003)128

[6] 24 février 2003, A5-0048/2003

[7] Certains dénoncent une complexe sécuritaire industriel. Voir le rapport (en anglais) du Transnational Institute

[8] Mireille Delmas Marty, Le pluralisme ordonné. Les forces imaginantes du droit Ed. du Seuil,