



Dossier de presse

Principales conclusions de l'étude du Conseil d'État « Réflexions sur l'institution d'un Parquet européen »

**Conférence de presse
Mercredi 25 mai 2011**

Contact presse :

Xavier Cayon – 01 40 20 89 21 – xavier.cayon@conseil-etat.fr



Sommaire

Avant-propos	page 3
Les raisons de l'institution effective d'un Parquet européen	page 6
Deux formes envisagées par le Conseil d'État pour la configuration d'un futur Parquet européen	page 8
L'impact de l'institution d'un Parquet européen en droit national	page 10
Conclusion	page 14



Avant-propos

Le Traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, prévoit, à l'article 86 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la faculté, pour le Conseil de l'Union européenne statuant à l'unanimité, d'instituer un Parquet européen. A charge pour les Etats membres composant ce Conseil de décider s'il y a lieu, ou non, de faire usage de cette faculté. En l'absence d'unanimité, le second paragraphe de l'article 86 TFUE permet à au moins neuf Etats membres d'en faire usage dans le cadre, cette fois-ci, d'une coopération renforcée.

C'est dans ce contexte que le Conseil d'État a été saisi d'une demande d'étude dans la perspective concrète d'une telle création. Il s'agit d'en mesurer ses implications en droit interne, particulièrement pour ce qui est de l'articulation entre ce Parquet européen et le Parquet national et pour ce qui est de ses relations avec les services de police judiciaire nationaux.

L'étude s'appuie sur le *Livre vert* de la Commission européenne de 2001, les premiers travaux menés sous Présidence espagnole, la réflexion engagée par la Cour de Cassation sous l'impulsion du Procureur général Jean-Louis NADAL, ainsi que l'apport de nombreuses auditions menées tant à Paris qu'à Bruxelles et à la Haye. Elle a été adoptée par l'Assemblée générale plénière du Conseil d'État le 24 février 2011 et remise au Premier Ministre le 23 mars.

Il est à noter que le Premier ministre déclare dans sa lettre de mission avoir fait droit à une suggestion de l'Assemblée nationale, à laquelle le Président de la commission des Affaires européennes du Sénat s'est ultérieurement associé. Cette étude s'inscrit ainsi dans un contexte de renforcement du rôle consultatif du Conseil d'État, dans le droit fil de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Particulièrement délicate, la réalisation de l'étude soulevé plusieurs questions :

1. Comment répondre à l'imprécision et au caractère précurseur de l'article 86 TFUE ?

En effet, une certaine imprécision s'attache à l'article 86 TFUE lequel, pour entrer en vigueur, devra être complété par pas moins de huit règlements de l'Union, eux aussi adoptés à l'unanimité. En outre, compte tenu précisément de ces modalités d'adoption, le Parquet européen est encore largement perçu comme ne devant se réaliser qu'à moyen ou long terme. Simultanément, nombreuses sont les évolutions susceptibles d'affecter le ministère public français dans les prochaines années. Autant de facteurs qui auraient pu conduire à tomber dans le **piège de la « science juridique-fiction »**. **Le Conseil d'État l'a soigneusement évité.** Il s'est attaché à répondre au mieux à la lettre de mission afin d'apporter une réflexion d'ensemble pour déterminer, « *en fonction du périmètre des attributions qui seraient confiées au Parquet européen, les implications possibles de sa création sur le droit français* », d'une part, et de « *faire apparaître les solutions envisageables en termes d'articulation entre un ministère public européen, le ministère public national et la police judiciaire* », d'autre part.



2. Quel positionnement institutionnel adopter ?

Confronté à un tel sujet, à dimension très fortement européenne, le Conseil d'État a pris soin de ne jamais s'ériger en conseil des institutions de l'Union européenne, ce qu'il ne saurait être. Toujours attentif à demeurer dans les limites de ses fonctions et à respecter son rôle de conseil du Gouvernement et, depuis peu, du Parlement, il s'est efforcé de répondre pleinement à l'ensemble des demandes formulées dans la lettre de mission.

3. Comment répondre au mieux à des questions juridiques, techniques et complexes en matière pénale ?

La spécificité de la matière pénale, par nature régaliennne et relevant toujours de la souveraineté des Etats membres, a conduit le Conseil d'État à adopter une approche empreinte de prudence, n'excluant nullement pour autant une démarche volontariste et constructive. Ainsi, par exemple :

- Dans le cadre du projet de Parquet européen tel que prévu à l'article 86 TFUE, comment concilier deux logiques *a priori* antagonistes, celle d'une Europe purement intergouvernementale et celle d'une Europe davantage intégrée ?
- Est-il possible, à l'occasion de l'institution d'un Parquet européen, de parvenir à une conciliation appropriée entre deux modèles de parquet que tout semble opposer : le parquet de type continental et le ministère public de type « anglo-saxon » ?
- Existe-t-il des obstacles d'ordre constitutionnel à la création d'un Parquet européen ?
- Quel champ de compétence esquisser pour le Parquet européen ? L'article 86 TFUE prévoit que le champ de compétence matériel est limité, dans un premier temps, aux infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Mais son paragraphe 4 permet toutefois de l'étendre substantiellement à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière (traite des êtres humains, terrorisme, réseaux de proxénétisme...).

C'est donc un défi d'une envergure toute particulière que le Conseil d'État s'est efforcé de relever, en raisonnant en trois temps.

La première partie de l'étude, technique mais nécessaire, procède à un rappel, depuis près de trente ans, de la genèse et des fondements du projet de création d'un Parquet européen. Elle permet de mieux saisir, en 2011, la complexité des enjeux ouverts par le nouvel article 86 TFUE.

La deuxième partie pose les questions essentielles : pour quels motifs et sous quelles formes instituer un Parquet européen ? C'est d'ailleurs la démarche choisie par la Commission européenne qui adressera une communication, dans le courant



de l'année 2011, aux Etats membres ainsi qu'aux milieux intéressés aux fins de sensibilisation et pour assurer une large adhésion au projet.

La troisième et dernière partie répond aussi précisément que possible à la question essentielle des implications en droit national de l'institution d'un Parquet européen. Présentée sous la forme de questions, cette partie montre combien le Conseil d'État, sans prétendre à l'exhaustivité, a dégagé, compte tenu des modèles les plus vraisemblables de Parquet européen les solutions les plus réalistes.



Les raisons de l'institution effective d'un Parquet européen : une plus grande efficacité sur le plan juridique et pénal et une réponse aux attentes des citoyens

L'étude demandée au Conseil d'État illustre la volonté de la France de se saisir de la question du Parquet européen très en amont d'une initiative européenne. En effet, l'institution effective d'un Parquet européen semble aujourd'hui constituer une perspective encore lointaine.

S'il n'appartient pas au Conseil d'État de se prononcer en opportunité sur le bien-fondé du principe même de ce projet, il n'en demeure pas moins qu'au fil de ses travaux, le Conseil d'État a acquis la conviction qu'il y avait lieu de progresser dans la voie d'un renforcement d'un espace judiciaire pénal européen par la création d'un véritable organe commun de poursuites.

Le Conseil d'État a ainsi mis en valeur les bénéfices que pourraient tirer les Etats membres et les citoyens européens de l'institution d'un tel Parquet. Il lui a semblé possible d'apprécier cet intérêt à un double titre : d'une part, satisfaire aux considérations d'efficacité sur le plan juridique et, d'autre part, répondre pleinement aux attentes du contribuable, du citoyen et du justiciable européens.

Des considérations d'efficacité

L'un des principaux motifs de nature à justifier la création du Parquet européen est la volonté de **remédier au morcellement de l'espace pénal européen**. Il existe, en effet, dans les législations nationales de fortes disparités en matière pénale, tant au niveau des normes **d'incrimination** qu'à celui des normes de **sanction**. Il en est de même en **matière procédurale** notamment pour ce qui est de l'admissibilité des preuves. Parvenir à une harmonisation des législations nationales n'est pas envisageable à court terme ou même à moyen terme, puisque le droit pénal est une matière traditionnellement régaliennne qui participe de la souveraineté de chacun des Etats membres de l'Union européenne. Cependant, la mise en œuvre effective d'un Parquet européen pourrait contribuer à une telle harmonisation. En effet, elle impliquerait vraisemblablement un rapprochement minimal et préalable des législations nationales disparates, d'ailleurs prévu par l'article 82 TFUE.

Il serait également souhaitable de **remédier au morcellement de l'action pénale à l'échelle européenne**. En effet, des agissements criminels ou délictuels commis sur le territoire de plusieurs Etats membres (corrélativement au développement de la liberté de circulation au sein de l'Union européenne) par le même réseau organisé doivent pouvoir être appréhendés dans leur ensemble aux fins d'être réprimés d'une manière appropriée.

Enfin et surtout, aujourd'hui, la coopération pénale entre les Etats membres, fondée sur leur seule collaboration volontaire, est parfois lacunaire ou aléatoire. L'institution



d'un Parquet européen et le déclenchement de l'action publique au niveau européen par un Parquet dont les actes s'imposeraient aux Etats membres permettraient de **remédier aux insuffisances de la coopération pénale** (absence de pouvoirs de contrainte d'Europol, d'Eurojust et de l'Office de lutte antifraude - OLAF).

Les attentes des citoyens européens

L'instauration d'un Parquet européen constituerait un saut qualitatif majeur par rapport à un simple renforcement des institutions existantes. Elle pourrait répondre également à une réelle prise en compte des attentes du contribuable, du citoyen et du justiciable européens. Dans un contexte de rareté budgétaire et de rigueur généralisée, la protection des intérêts financiers de l'Union européenne est à considérer comme un objectif majeur (au minimum 3 milliards d'euros annuellement, selon Europol et la Commission européenne). Les Etats membres, au même titre que l'Union européenne, ont tout intérêt à se voir restituer les sommes détournées à leur détriment. En outre, si la compétence du Parquet européen était étendue aux formes graves de criminalité transfrontière, telles que la traite des êtres humains, le terrorisme, les réseaux d'exploitation sexuelle, le blanchiment de capitaux..., une telle extension permettrait **d'appréhender des infractions qui visent directement les citoyens**.

Ce projet semble de nature à susciter une réelle adhésion des citoyens européens et à accroître l'intérêt qu'ils portent à l'Union européenne. Il participe au **renforcement des droits du justiciable** et contribue à un meilleur respect de principes aussi essentiels que ceux de sécurité juridique, de transparence, d'indépendance et de droit à un recours juridictionnel effectif.



Deux formes envisagées par le Conseil d'État pour la configuration d'un futur Parquet européen

L'article 86 TFUE est imprécis et ne définit ni le statut, ni les modalités de fonctionnement du Parquet européen, non plus que les règles procédurales qui lui seront applicables. Il renvoie, à cet égard, à des règlements adoptés par le Conseil à l'unanimité, après approbation du Parlement européen.

L'étude du Conseil d'Etat se limite à identifier, sans prétendre à l'exhaustivité, les différentes solutions alternatives. Une lecture attentive conduit à dégager principalement deux modèles correspondant à deux acceptions du Parquet européen, selon le degré d'intégration qui s'attachera à cet organe commun de poursuites pénales. Il est possible de qualifier le premier de « réaliste » et le second « d'extensif ».

1. Le modèle dit « réaliste » : un Parquet européen « décentralisé »

Ainsi conçu, le Parquet européen serait constitué, d'une part, d'un organe de décision collégial composé d'un représentant par Etat membre participant et, d'autre part, d'une structure de mise en œuvre composée de procureurs européens délégués, décentralisés dans les Etats membres. Un tel schéma est compatible avec le respect des exigences constitutionnelles relatives à la souveraineté nationale s'il s'accompagne de la mise en place de processus décisionnels appropriés.

Ce système permettrait aux délégués nationaux de disposer d'une connaissance fine du système juridique de l'Etat dans lequel ils exerceraient et ménagerait les susceptibilités nationales. Le Procureur européen, quant à lui, serait chargé de diriger et de coordonner l'action de ses délégués.

Les procureurs délégués auraient alors «une double casquette » : ils seraient chargés de mettre en œuvre les décisions de l'organe décisionnel, sous la forme d'instructions générales en droit interne, en activant les différents services nationaux. Les décisions adoptées par ces derniers relèveraient du droit national et seraient, par suite, soumises au contrôle de légalité des juridictions nationales.

La nécessaire indépendance du Parquet européen impliquerait que son pouvoir d'instruction sur les délégués nationaux soit, dans son domaine de compétence, exclusif de toute autre instruction que ces délégués pourraient recevoir des autorités nationales.

Si ce modèle semble le plus réaliste et le mieux à même de réunir un large consensus entre les Etats membres, certains éléments, tel le statut des procureurs délégués, demeurent ambigus et seront, en tout état de cause, précisés par les règlements de l'UE pris pour l'application de l'article 86 TFUE.

Le Conseil d'État a privilégié naturellement ce premier modèle.



2. Le modèle dit « extensif » : un Parquet européen « centralisé »

Selon ce modèle, le Parquet européen serait un organe comprenant une seule structure, un Procureur unique, éventuellement assisté d'une équipe légère. Si ce modèle présente l'avantage d'une plus grande réactivité et évite la lourdeur inhérente à toute structure reposant sur la collégialité, il risque de se heurter à de fortes réticences politiques, toujours pour des raisons qui tiennent à des considérations de souveraineté nationale. En outre, un tel Parquet européen, « centralisé », alors quasi-institution de l'UE, encourrait le risque de n'avoir guère de prise sur les services d'enquêtes nationaux et sur les services de police judiciaire. Enfin, dès lors qu'il disposerait vraisemblablement d'un service d'enquête propre, il se trouverait par trop éloigné du lieu de la conduite des investigations.



L'impact de l'institution d'un Parquet européen en droit national : des questions complexes, des propositions concrètes

L'examen des implications concrètes en droit national de la création d'un futur Parquet européen soulève des questions complexes. D'un point de vue méthodologique, le Conseil d'État identifie, pour chacune des phases successives de l'action publique, les interrogations soulevées ainsi que les réponses alternatives concevables. Ensuite, dans le droit fil de la lettre de mission, il s'efforce de mesurer les avantages et inconvénients inhérents à chacune de ces solutions. Eu égard à la pluralité des solutions envisageables pour ce qui est du statut du futur Parquet européen, de sa structure et de son fonctionnement, le Conseil d'État ne s'intéresse qu'aux hypothèses les plus vraisemblables. Il propose alors les éléments de réponse qui lui semblent le plus appropriés.

La troisième partie de l'étude, collant au plus près du déroulement de l'action publique, s'articule, comme suit :

- l'amont de l'ouverture d'une enquête pénale ;
- l'enquête proprement dite ;
- la clôture de la phase d'enquête ;
- l'exercice des poursuites par le Parquet européen devant les juridictions compétentes et la phase de jugement.

Bien que le Conseil d'État se soit limité, en règle générale, à apporter des éléments de réponse aux différentes questions concrètes soulevées par l'institution effective d'un Parquet européen, au regard du droit national, il a pu parfois aller plus loin et dégager des suggestions plus précises.

1. Des éléments de réponses aux différentes questions concrètes soulevées par l'institution effective d'un Parquet européen au regard du droit national

Le Conseil d'État recense différentes questions qui posent de réels problèmes :

- S'agissant de la **saisine du Parquet européen** : le Conseil distingue différents types de saisine, puis souligne les difficultés inhérentes à celui de l'auto saisine dans l'hypothèse où la compétence matérielle du Parquet serait étendue, en application de l'article 86 § 4 TFUE, à l'ensemble des formes graves de criminalité transfrontière. En effet, il serait alors indispensable de définir les modalités de partage des compétences entre le Parquet européen et les parquets nationaux pour éviter une action simultanée de ces deux organes de poursuite, à raison des mêmes faits et, par suite, une méconnaissance du principe *non bis in idem*.
- Pour ce qui est de la **saisine des services d'enquête** : le Conseil d'État envisage la création d'un service d'enquête européen spécialisé en matière d'infractions portant atteinte à la protection des intérêts financiers de l'Union. Un



tel appui présenterait l'avantage, conformément au principe d'effectivité, de ne pas faire dépendre le Parquet européen des Etats membres pour l'exécution de ses enquêtes. L'intervention concomitante des services d'enquêtes nationaux ne serait pas pour autant exclue, par principe.

- Pour ce qui concerne la **conduite centralisée ou déconcentrée** des enquêtes : le Conseil d'État envisage les différentes conséquences qui résulteraient du choix de l'un ou de l'autre modèle. Il éclaire le Gouvernement sur les avantages d'un fonctionnement largement déconcentré du futur Parquet européen.
- Quant au **choix de la juridiction nationale de renvoi** : il a semblé au Conseil d'État qu'il serait nécessaire d'établir des critères permettant de déterminer avec une certaine précision la juridiction compétente. A cet égard, il évoque deux types de critères : celui, objectif, de la compétence territoriale, d'une part, et celui, plus subjectif, relatif à la qualité de la juridiction de renvoi, d'autre part (délais moyens de procédure, niveau de l'aide juridictionnelle, etc.). Le Conseil attire l'attention sur les problèmes liés au « *forum shopping* », c'est-à-dire la pratique consistant à choisir la juridiction de jugement sur le fondement de critères de pure opportunité.
- S'agissant de la **décision de classement ou de non-lieu** : toute la question réside dans le point de savoir si le Parquet européen sera dans l'obligation de poursuivre les infractions ressortissant à sa compétence, ou s'il en aura simplement la faculté. Autrement dit, y a-t-il lieu de soumettre le Parquet européen au principe de **l'opportunité des poursuites ou à celui de la légalité, plus exactement de l'automatisme des poursuites** ? Si ce sont avant tout des considérations d'ordre pratique qui militent en faveur du choix de l'opportunité des poursuites, ce sont en revanche des considérations juridiques ou de principe qui plaident en faveur de la solution alternative. En effet, s'agissant d'une institution nouvelle, soumise aux principes de transparence et de sécurité juridique, un système de légalité des poursuites pourrait, ainsi que l'avait relevé la Commission dans son *Livre vert de 2001*, favoriser une application plus homogène de la règle de droit au sein de l'Union.
- Pour ce qui est des **règles d'administration de la preuve** qu'il y aura lieu d'appliquer devant la juridiction de renvoi, le Conseil d'État rappelle que c'est un règlement de l'UE qui devra les définir. Ce règlement pourrait soit arrêter une liste des preuves admissibles (écoutes, perquisitions...), soit prévoir que toute preuve légalement recueillie sur le territoire d'un Etat membre sera admissible sur le territoire des autres Etats membres, appliquant, en quelque sorte un mécanisme de reconnaissance mutuelle. Il pourrait soit encore définir un ensemble de principes généraux autonomes et propres au droit de l'UE. Mais il s'agit là d'un exercice très délicat.
- Quant à l'éventuelle création d'un **socle de règles procédurales communes aux Etats membres**, il pourrait être envisagé d'instaurer une procédure *ad hoc*, au niveau de l'Union, distincte de celles des 27 Etats membres, aux fins d'encadrer les actes d'enquêtes coercitifs accomplis à la requête du Parquet



européen. Cependant, face au risque qui s'attacherait à une telle solution susceptible de différer l'institution d'un Parquet européen, eu égard à son extrême complexité, le Conseil d'État propose une solution intermédiaire consistant à établir de telles règles procédurales *ad hoc* uniquement pour les actes coercitifs majeurs.

- S'agissant des **mesures de sûreté** : le Conseil d'État s'est penché sur cette question dont les implications sont lourdes de conséquences. En effet, comme toute autorité d'enquête, le Parquet européen pourra vraisemblablement requérir l'adoption de mesures de sûreté. Concrètement, il pourrait s'agir de la délivrance de mandats d'arrêt ou de recherche, du placement sous contrôle judiciaire ou sous mandat de dépôt des prévenus. Pour de telles mesures de sûreté, la solution la plus appropriée et la plus simple a semblé être celle du recours, par les juges ou les juridictions des Etats membres, aux règles nationales applicables.
- Concernant enfin, la **phase postérieure au jugement sur le fond** de l'action publique, le Conseil d'État considère que le Parquet européen pourra, de manière très classique, former un recours contre toute décision prononcée par une juridiction de jugement qui ne serait pas conforme à ses réquisitions. Il sera de même en mesure d'interjeter appel soit des décisions de relaxe ou d'acquiescement, soit des décisions de condamnation, si elles s'écartent de ses réquisitions. A la question de savoir si le Parquet européen devrait être impliqué dans la procédure d'exécution des peines, le Conseil d'État rappelle que l'article 86 TFUE ne prévoit pas une telle compétence, laquelle semble, par suite, être dévolue aux Etats membres.

2. Les propositions plus précises du Conseil d'État en termes d'articulation avec le parquet et les juridictions de l'ordre national.

Dans certains cas, se fondant sur des principes juridiques dont il est le gardien, le Conseil d'État a estimé nécessaire d'exercer plus intensément son rôle de conseiller du Gouvernement.

Ainsi, il reviendra aux négociateurs français de s'assurer que le futur Parquet européen répondra bien à certaines exigences :

- Le Conseil d'État considère que la mise en œuvre de l'article 86 TFUE n'implique pas, en elle-même, **une révision constitutionnelle**. Néanmoins, les négociateurs français devront constamment s'assurer que le contenu des huit règlements d'application nécessaires à l'institution effective du Parquet européen sera compatible avec la Constitution et avec les stipulations de la CEDH et de la Charte européenne des droits fondamentaux, en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2009.



- En amont de l'enquête, le principe de coopération loyale et réciproque imposera que le Parquet européen bénéficie d'un large **droit d'accès aux bases de données et aux fichiers** dont disposent les Etats membres.
- L'article 66 de la Constitution érige le juge judiciaire en gardien des libertés individuelles. Il implique que les **actes d'enquête** portant atteinte à la liberté individuelle diligentés par le Parquet européen soient soumis à l'autorisation préalable de l'autorité judiciaire nationale qui devra exercer un contrôle a priori. Telle est déjà la situation en matière de droit de la concurrence de l'UE.
- Les enquêtes diligentées par le Parquet européen devront respecter le principe de **confidentialité et même revêtir un caractère secret**. En contrepartie, le principe de coopération loyale et réciproque implique que ce caractère secret des enquêtes ne puisse être opposé aux autorités compétentes des autres Etats membres.
- En vertu de ce même principe, le Conseil d'État considère qu'au stade de l'ouverture de l'enquête, il serait nécessaire que le Parquet européen **notifie sa décision à l'ensemble des autorités nationales compétentes**.
- Le principe d'efficacité a conduit le Conseil d'État à considérer que **devait être écarté tout recours à l'encontre de la décision d'ouverture de l'enquête**. Cette solution se justifie d'ailleurs tant en droit national qu'en droit de l'UE.
- A l'inverse, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 6 de la CEDH, qui garantissent le droit à un recours juridictionnel effectif, imposent la reconnaissance d'un droit de la personne poursuivie à exercer un **recours contre la décision d'engager l'action publique et contre la décision la revoyant en jugement**.



Conclusion

L'étude du Conseil d'État constitue le fruit d'une réflexion d'ensemble engagée, conformément à la lettre de mission, de la façon la plus ouverte possible, qui impliquait que soient explorés, sans en négliger aucun, tous les chemins susceptibles d'être empruntés. **L'impression de relative retenue qui pourrait en résulter ne doit pas masquer la conviction que le Conseil d'État s'est forgée, à l'occasion de ses travaux, de la nécessité qu'il y a de progresser dans la voie du renforcement d'un espace judiciaire européen par la création d'un véritable organe commun de poursuites pénales.**

L'institution d'un Parquet européen semble constituer aujourd'hui une perspective lointaine. Toutefois l'histoire de la construction d'un espace pénal européen fournit l'exemple du mandat d'arrêt européen, dont l'adoption a été précipitée par des circonstances exceptionnelles (attentats terroristes du 11 septembre 2001). L'Europe n'est pas à l'abri d'événements de cette ampleur, comme en témoigne la concrétisation de la menace terroriste sur son sol, à Madrid puis à Londres. Dans un tout autre registre, le déclenchement de la crise financière à l'été 2008 et le contexte de rareté budgétaire qui en résulte renforcent la nécessité pour les Etats membres de lutter plus efficacement contre la délinquance et la criminalité financières. **Aussi appartient-il aux Etats membres et, parmi eux, à la France, de se saisir de tous les instruments dont ils peuvent disposer pour assurer un niveau élevé de sécurité à leurs citoyens.**