

### En cheminant avec Mireille Delmas-Marty De *Procédures pénales d'Europe* au *Corpus juris*

John Spencer

Professeur émérite de l'Université de Cambridge

233

J'ai rencontré Mireille Delmas-Marty pour la première fois au cours de l'année 1990-1991, quand j'ai eu l'honneur de passer une année comme maître de conférences aux facultés de droit de Paris I et de Paris II. En aval de la Commission justice pénale et droits de l'homme, qu'elle avait présidée, et de la publication de son rapport *La Mise en état des affaires pénales*<sup>(1)</sup>, elle avait mis en place un groupe d'étude pour examiner la procédure pénale des autres traditions juridiques. Elle m'avait invité à rejoindre ce groupe comme représentant de la tradition anglo-saxonne. En 1998, le résultat concret des études de ce groupe fut la parution de l'ouvrage collectif *Procédures pénales d'Europe*<sup>(2)</sup>. Dans les années suivantes, ont paru des traductions en espagnol et en italien (deux éditions). En 2002, fut publiée par

*Cambridge University Press* une version en anglais, élargie et mise à jour, dont j'ai été le responsable<sup>(3)</sup>.

En 1995, quatre ans après mon retour à Cambridge, Mireille m'a téléphoné pour me demander si j'accepterais de rejoindre un groupe d'étude mis en place par la Direction générale du contrôle financier de la Commission européenne pour considérer le problème de la répression pénale des fraudes contre le budget de l'Union. Cette invitation m'a étonné : ayant fait mes études de droit avant l'adhésion du Royaume-Uni au Marché commun, je n'avais jamais étudié le droit du Marché commun. Mes connaissances de son droit restaient encore vagues, et du problème des fraudes budgétaires j'étais totalement ignorant. Mais à l'époque l'important,

(1) La Documentation française, 1991.

(2) *Procédures pénales d'Europe* : Allemagne, Angleterre et Pays de Galles, Belgique, France, Italie, PUF, 1998.

(3) M. Delmas-Marty et J. Spencer (eds), *European Criminal Procedures*.

semble-t-il, était de recruter un pénaliste britannique capable de participer à un groupe qui fonctionnerait en langue française, en vue de quoi mon ignorance du droit européen ne posait pas d'obstacle ; et c'est ainsi que j'ai accepté l'invitation de me joindre au groupe qui, deux ans après, produisit le rapport qui – à la suggestion de Mireille – fut intitulé *Corpus juris – portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*<sup>4</sup>.

Le groupe était divers<sup>5</sup> et les conditions de travail parfois un peu difficiles ; je me souviens, en particulier, de certaines réunions dans une salle de conférence à Bruxelles peu agréable avec une climatisation bruyante qui émaissa les discussions... En rétrospective, il est à mettre au crédit des pouvoirs de direction de Mireille que le groupe ait pu identifier les obstacles à la répression des fraudes budgétaires et en proposer une solution.

Il nous devint vite clair que le noyau du problème de la répression des fraudes budgétaires était le fait que, tandis que les organes de l'UE<sup>6</sup> pouvaient enquêter sur ces fraudes et signaler les personnes apparemment responsables, le devoir de les poursuivre incombait aux États membres eux-mêmes. Avec ce point de départ, le processus de poursuite se heurtait à trois obstacles, surtout lorsque la fraude en question était transfrontalière : i) la diversité, et parfois les insuffisances, des dispositions des droits nationaux en matière de fraude, ii) la lenteur et la complexité de l'extradition et des autres procédures d'entraide mutuelle, iii) le manque d'enthousiasme des ministères publics des pays membres, normalement confrontés à un surcroît de criminalité nationale, à poursuivre de telles infractions.

Pour remédier à cette situation insatisfaisante, notre rapport proposa une solution tripartite : i) un mini-code d'infractions comprenant les fraudes les plus fréquemment commises contre le budget européen, qui serait directement applicable dans tous les États membres ; ii) un mini-code de règles de procédure, qui serait également applicable à la poursuite de ces infractions, parmi ces mesures figurant un « mandat d'arrêt européen » ; et iii) pour gérer les poursuites, un personnage nouveau – le « procureur européen ».

Cette recommandation centrale a été réalisée – mais comme nous le verrons, seulement avec un retard de presque 25 ans ; et entre-temps le rapport a eu deux conséquences totalement inattendues.

La première fut la création du mandat d'arrêt européen. À la date de la publication du *Corpus juris*, la Commission européenne favorisa l'idée d'un Parquet européen – mais les États membres se montrèrent peu enthousiastes. Ils acceptaient néanmoins le constat que la lenteur et les complications de l'extradition et l'ensemble du système traditionnel de l'entraide mutuelle rendaient trop difficile la poursuite des infractions transfrontalières. Pour y remédier, ils proposèrent, comme solution alternative, un nouveau schéma de « reconnaissance mutuelle », selon lequel les actes de poursuite et de jugement émanant des autorités d'un État membre seraient désormais acceptés quasiment automatiquement par les autorités des autres États. Pour la première mesure de ce programme, fut empruntée une des recommandations du *Corpus juris* : le mandat d'arrêt européen. Le nouvel instrument qui porte ce nom et qui fut adopté en 2002 est cependant d'une envergure énormément plus large que

(4) Publié par la maison Economica en 1997.

(5) Les autres membres du groupe furent les professeurs Bacigalupo (Madrid), Grasso (Catania), Jareborg (Uppsala), Spinellis (Athènes), Tiedemann (Fribourg-im-Breisgau) et Van den Wyngaert (Anvers).

(6) L'UCLAF (l'Unité de lutte anti-fraude), qui en 1999 devint l'OLAF (l'Office européen de lutte anti-fraude).

le modèle proposé dans le rapport du groupe qu'avait présidé Mireille. Tandis que le mandat d'arrêt esquissé dans le rapport aurait été à l'usage exclusif d'un futur Parquet européen et seulement dans le cadre de poursuites pour fraudes budgétaires, le mandat d'arrêt qui fut créé en 2001<sup>7</sup> s'applique à toute forme de criminalité, pourvu qu'elle soit suffisamment grave ; et cet instrument est à la disposition de tout magistrat d'un pays membre de l'Union européenne.

La deuxième conséquence est beaucoup plus néfaste. Comme je l'ai expliqué ailleurs<sup>8</sup>, le *Corpus juris* fut interprété par les médias britanniques nationalistes – dont aucun journaliste n'avait évidemment lu un seul mot du texte – comme un « complot bruxellois » pour forcer le Royaume-Uni à abandonner son système accusatoire en faveur d'une horreur imaginaire qu'ils étiquetèrent le « système napoléonien » : changement qui, selon eux, comporterait la révocation de la Grande Charte (*Magna Carta*), l'abolition de l'*habeas corpus*, et la suppression du jury populaire. Par la suite, l'urgente nécessité de protéger la justice britannique contre l'imposition future du *Corpus juris* est devenue un élément de propagande des « brexiters » avant le référendum de 2016 : qui, comme tout le monde le sait, produisit une majorité de 52 % en faveur d'un exode du Royaume-Uni de l'Union.

Pour revenir à la création du Parquet européen, la Commission refusa d'accepter la mauvaise réception de l'idée

par les États membres comme un échec définitif ; et pour assurer qu'elle ne se perdît pas de vue, la Commission lança une série de projets et d'études supplémentaires. L'objet de la première de ces études, dans laquelle Mireille joua un rôle majeur, fut de déterminer la compatibilité du contenu du *Corpus juris* avec les systèmes juridiques des États membres. En 2000, le groupe augmenté responsable de cette étude publia un nouveau rapport qui comporta une version modifiée du projet *Corpus juris*<sup>9</sup> ; mais Mireille n'a pas participé aux deuxième<sup>10</sup> et troisième études<sup>11</sup>. La persévérance de la Commission obtint finalement sa récompense. L'article 86 du traité de Lisbonne créa une base légale pour un Parquet européen – avec la possibilité de l'établir, le cas échéant, par le mécanisme de la coopération renforcée. En 2013, la Commission publia une proposition de règlement<sup>12</sup>, qui donna lieu finalement au règlement UE 2017/1939 quatre ans plus tard ; et après quatre ans encore de discussions, il fut annoncé, en juin 2021, que le Parquet européen était finalement opérationnel.

À bien des égards, le Parquet européen qui a émergé de ces longues discussions diffère du modèle proposé dans le projet *Corpus juris*. Des trois éléments qu'il contenait – un mini-code d'infractions contre le budget européen, un mini-code de règles de procédure et un procureur européen – seul le dernier a trouvé place dans le règlement. Donc au lieu de « l'espace juridique européen » envisagé par le *Corpus juris*, le

(7) 2002/584/JAI : Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres.

(8) V. J. Spencer, *Who's Afraid of the Big, Bad European Public Prosecutor*, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, chapitre 14, Les problèmes du Royaume-Uni envers la justice pénale européenne, in *Humanisme et justice – Mélanges en l'honneur de Geneviève Giudicelli-Delage*, Dalloz, 2016.

(9) M. Delmas-Marty et J.A.E. Vervaele, *The Implementation of the Corpus Juris in the Member States*, Intersentia, 2000.

(10) Étude sur la protection des intérêts financiers de l'UE dans les pays candidats dirigée par le professeur Christine Van den Wyngaert (2001), de l'Université d'Anvers.

(11) Étude pour esquisser des règles de procédure applicables au Parquet européen, dirigée par le professeur Katalin Ligeti, de l'Université de Luxembourg.

(12) Proposition de Règlement du Conseil portant création du Parquet européen, COM(2013) 534 final du 17 juill. 2013.

Procureur européen devra faire de son mieux avec les infractions spécifiques des codes pénaux des pays membres participants et leurs propres règles de procédure. Et tandis que le *Corpus juris* envisageait une structure simple composée d'un procureur en chef, chef hiérarchique d'une équipe de procureurs délégués dans les pays membres, issue du contingent des procureurs du service national en détachement, la structure créée par le règlement est plus complexe : un parquet collégial des procureurs européens, un pour chaque pays membre participant, qui prendra ses décisions en chambres – décisions qui

seront finalement exécutées par des procureurs délégués dans les pays membres. Heureusement, le rapport officiel de la première année suggère que cette structure tellement complexe n'a pas empêché le fonctionnement efficace de la nouvelle institution, qui a pu enquêter sur des fraudes d'une valeur de 5 milliards d'euros<sup>(13)</sup> et a déjà pu obtenir sa première condamnation<sup>(14)</sup>.

Nombreux sont les universitaires qui ont formulé, ou dirigé la formulation de projets de réforme ; mais rares sont ceux qui, comme Mireille, ont pu les voir aboutir à un résultat concret.

(13) Disponible à : <https://bit.ly/3zzW5mX>.

(14) Disponible à : <https://bit.ly/3aMmYsq>.