DALLOZ

Propos introductifs. Le double contexte du règlement instituant le parquet européen

Mireille Delmas-Marty

Dans Revue de science criminelle et de droit pénal comparé 2018/3 N° 3, pages 619 à 624
Éditions Dalloz

ISSN 0035-1733
ISBN 9782995518036
DOI 10.3917/rsc.1803.0619

Article disponible en ligne à l'adresse
https://droit.cairn.info/revue-de-science-criminelle-et-de-droit-penal-compare-2018-3-page-619?lang=fr

CAIRN.INFO

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.

Distribution électronique Cairn.info pour Dalloz.
Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.
Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Propos introductifs

Le double contexte du règlement instituant le parquet européen

Mireille **Delmas-Marty**
Professeur émérite au Collège de France, membre de l'Institut

L'idée d'un parquet européen (PE), était l'une des dix propositions formulées par le président du Parlement européen Klaus Hänsch lors de la Conférence Interparlementaire d'avril 1996. Elle a été reprise et développée dans le rapport *Corpus juris pour la protection des intérêts financiers de l'Europe*, dit *Corpus juris*, rédigé par un groupe d'experts que j'avais eu l'honneur de présider entre 1997 et 1999.

Le thème ne figurait pas explicitement dans la mission du groupe, mais il s'est logiquement imposé, en raison de la méthode adoptée, consistant à aller des principes aux règles (autrement dit, des objectifs aux moyens).

Nous avions retenus six principes dont quatre traditionnels (légalité, culpabilité personnelle, proportionnalité des peines, garantie judiciaire) et deux nouveaux, ceux qui appelleront la création du PE, la territorialité européenne qui implique une compétence étendue à tout le territoire européen, et ne peut être confiée à un procureur national mais à une autorité de l'Union européenne ; la procédure contradictoire, ni accusatoire (enquête privée), ni inquisitoire (juge d'instruction), qui suppose une enquête à charge et décharge et doit relever d'une autorité publique indépendante, impartiale et responsable.

Le PE a été finalement inscrit dans le Traité de Lisbonne (TFUE, art. 86, § 1), mais il requiert l'unanimité, sauf la possibilité, réservée à la protection des intérêts financiers (PIF), d'utiliser la procédure de coopération renforcée qui suppose un groupe d'au moins 9 États. C'est cette possibilité qui a permis l'adoption le 12 octobre 2017 (20 ans après la publication de la 1re version du *Corpus juris*) du règlement (UE) no 2017/1939 relatif à la création du Parquet européen, au moyen d'une coopération renforcée à laquelle participent 20 États soit plus des 2/3 des membres de l'UE.

Dalloz | Telecharge le 15/10/2025 sur https://droit.cairn.info (IP: 93.31.208.252)

À première vue il s'agit d'une grande avancée qui consacre implicitement les deux nouveaux principes évoqués ci-dessus : le principe de la territorialité européenne, étendue à tout le territoire européen, et le principe de la procédure « contradictoire », confiée à une autorité publique « indépendante, impartiale et responsable ».

Pourtant je ne suis pas certaine que le texte soit, pour reprendre le programme de notre rencontre, « à la mesure de l'ampleur des enjeux politiques et juridiques que représente la coopération judiciaire européenne ». Car le monde a changé et la place du PE n'est plus la même à l'heure de la mondialisation financière.

C'est pourquoi je voudrais proposer, avant les lectures « analytiques » et « appliquées » des textes, de prendre la mesure des enjeux politiques et juridiques dans un double contexte : un contexte interne qui relève de la relation Europe/États et un contexte externe qui s'ouvre à la relation Europe/monde.

I – Le contexte interne : la relation Europe/États

Depuis son apparition, la PIF oscille entre deux niveaux de compétence : nationale et supranationale.

D'hier à aujourd'hui, la résistance États n'a pas vraiment faibli et s'est peut-être renforcée.

Hier

On peut distinguer trois périodes.

Au cours des années 1970-90, le choix principal fut de responsabiliser les États :
- en 1970 un premier projet de réglementation commune PIF ;
- en 1989 la CJCE (21 sept. 1898, aff. C-68/88, *maïs grec*) tire du devoir de loyauté des États l'obligation de lutte contre les fraudes au budget, et la définit comme l'obligation d'assimiler la PIF européens à la PIF nationaux, définissant le fameux standard des sanctions « à caractère effectif, proportionné et dissuasif » ;
- mais 1989 est aussi l'année de la création de l'UCLAF, « unité de lutte contre la fraude » rattachée au Secrétariat général de la Commission.

Au cours des années 1990-2000, on observe l'oscillation entre les deux niveaux de compétence :
- en 1993, le traité de Maastricht (art. 209 A) reprend l'obligation d'assimilation ; simultanément des groupes d'experts sont chargés d'étudier les forces et faiblesses des dispositifs nationaux de lutte contre les fraudes (Rapport PIF, Rapport Sanctions administratives et pénales, Rapport sur l'application de l'art. 209A) ;
- en 1995, sont adoptés la convention PIF, puis les dispositifs complémentaires, mais la ratification sera lente et encore maintenant le niveau de protection varie considérablement, au point que certains États prétendent constater l'absence de fraude, tandis qu'une enquête de l'institut Max Planck démontre la faible implication des procureurs nationaux.

Dès 1995, pressentant le peu d'efficacité de la convention PIF, les institutions européennes continuent à préparer la voie d'une solution plus intégrée et créent un groupe d'experts chargé de faire des propositions pour améliorer la protection pénale des intérêts financiers européens.

Au cours des années 1997-2000 furent rédigées une première proposition dite *Corpus juris*, en 1997, puis une seconde version en 1999, et en 2000 une étude élargie aux pays candidats. Ces textes combinent les deux niveaux de compétence : la compétence nationale pour le jugement et européenne pour les poursuites. Les propositions les plus novatrices (procureur européen et mandat d'arrêt européen) suscitent de fortes

Dalloz | Telecharge le 15/10/2025 sur https://droit.cairn.info (IP: 93.31.208.252)

résistances (on parle alors de « pavé dans la mare » et de « Bruxel's plot ») et l'on pourrait conclure à l'impossibilité d'un tel projet.

Toutefois, l'Europe connaît alors plusieurs crises qui auraient pu être autant d'occasions de faire avancer le projet, mais ce seront des occasions manquées :
- en 1999, la démission de la commission présidée par M. Santer déclenche la transformation de l'UCLAF en OLAF (office européen de lutte antifraude), organe rattaché directement à la Commission et non au Secrétariat général, mais avec une indépendance opérationnelle. Pour garantir cette indépendance, il aurait été logique de créer le PE, mais sans doute était-ce trop tôt, à cette époque où le mot d'ordre des États était « tout sauf le PE ». Ainsi fut créé le comité de surveillance de l'OLAF (dont je serai, par une ironie de l'histoire, la première présidente) ;
- en 2000, le traité de Nice créera, dans le même état d'esprit, un nouvel organe Eurojust, avec de larges compétences quant aux infractions pénales, mais limité à des fonctions de coopération et composé de procureurs gardant leur statut national.

Pourtant l'idée du PE n'est pas abandonnée et en décembre 2001 paraît le « Livre vert de la Commission sur le procureur européen ». Par la suite, en 2007, le traité de Lisbonne reprend l'idée (TFUE, art. 86). Il faudra encore dix ans pour qu'enfin en 2017 soit adopté le Règlement européen qui nous réunit aujourd'hui.

Aujourd'hui

Je me limiterai à quelques remarques pour montrer que l'oscillation continue. La philosophie du dispositif est explicitée par le considérant 12 dans les termes suivants :
« Conformément au principe de subsidiarité, l'objectif consistant à combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union peut être mieux atteint, en raison de ses dimensions et de ses effets, au niveau de l'Union. La situation actuelle, dans laquelle les autorités des États membres de l'Union européenne sont seules compétentes pour engager des poursuites pénales contre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, ne permet pas toujours d'atteindre cet objectif de manière suffisante. Étant donné que les objectifs fixés dans le présent règlement, à savoir renforcer la lutte contre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union par l'institution du Parquet européen, ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres de l'Union européenne du fait de la fragmentation des poursuites nationales dans le domaine des infractions préjudiciables aux intérêts financiers de l'Union mais peuvent, en raison de la compétence conférée au Parquet européen pour déclencher des poursuites relatives à ces infractions, l'être mieux au niveau de l'Union, celle-ci peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du TUE. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, le présent règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs et fait en sorte que son incidence sur les ordres juridiques et les structures institutionnelles des États membres soit la moins intrusive possible ».

Le résultat est néanmoins encore incertain. Certes le statut garantit l'indépendance et le règlement la prévoit expressément de deux façons :
- l'ensemble des membres du parquet, y compris le personnel administratif, doivent agir dans l'intérêt exclusif de l'Union ; à cette fin, ils ne doivent solliciter ni accepter d'instructions d'aucune personne extérieure au PE, d'aucun État membre, d'aucune institution, d'aucun organe ou organisme de l'Union ;
- les États membres et institutions, organes ou organismes de l'UE doivent respecter l'indépendance du PE et ne pas chercher à l'influencer dans l'exercice de ses missions.

Dalloz | Telecharge le 15/10/2025 sur https://droit.cairn.info (IP: 93.31.208.252)

Mais les conditions de recrutement sont différentes : pour le chef du PE, le règlement prévoit un appel à candidature publié au JOUE et un comité de sélection ; pour les adjoints au chef et les procureurs européens, le recrutement obéira au règlement intérieur du parquet. Enfin les procureurs européens délégués seront désignés par les États membres et nommés par le collège, sur proposition du chef du parquet européen. Ce qui peut poser un problème de compatibilité dans les pays comme la France où le parquet n'est pas indépendant du pouvoir exécutif.

Surtout, la composition est une sorte de monstre à plusieurs têtes régie par un empilement normatif extraordinairement compliqué. Je ne dis pas « complexe », car la complexité implique des interactions qui multiplient l'efficacité alors que la « complication » affaiblit l'efficacité quand elle consiste à surajouter des institutions et des normes qui marquent la résistance des États à l'intégration européenne et risquent d'affaiblir le PE non seulement au-dedans, mais aussi au-dehors.

Au-dedans. L'organisation est décentralisée et collégiale. Au niveau décentralisé se trouvent les procureurs européens adjoints délégués affectés dans les États membres et au niveau central le bureau central collégial pour le suivi général, la, supervision et la direction (consid. 23). La collégialité est double car le bureau central comprend un collège des procureurs européens (un par État) pour les décisions stratégiques et de politique générale et des chambres permanentes (*cf.* règlement intérieur du PE) qui doivent superviser et diriger les enquêtes et veiller à la cohérence des activités. Enfin le « chef du parquet européen » est à la fois chef du parquet de l'ensemble et chef du collège des procureurs européens. On lui souhaite bien du plaisir !

Au-dehors. Il y a coopération avec les autorités nationales des pays européens participants et non participants (consid. 110), et avec les autorités de pays tiers (consid. 108 s.). S'ajoutent les partenaires européens comme Eurojust (consid. 102) ou l'OLAF (consid. 103). Enfin à l'échelle mondiale est prévue une coopération avec les organisations internationales (notamment avec Interpol)

II – Le contexte externe : la relation Europe/Monde

La crise financière qui dure depuis 2008 a montré l'affaiblissement des États européens et leur perte de souveraineté face à la globalisation économique et financière. On découvre que les fraudes financières ont pris une dimension systémique, à tel point que certains suggèrent que le crime deviendrait une dimension du système lui-même (J.-F. Gayraud, *Le nouveau capitalisme criminel*). Qu'en est-il aujourd'hui ? Qu'en sera-t-il demain ?

Aujourd'hui

Le système financier mondialisé appelle une régulation mondiale. À défaut d'une organisation internationale des finances (OMF), la fonction est exercée de façon unilatérale par les autorités américaines. Le droit américain a conquis une compétence quasi universelle au confluent de ses normes juridiques et de son hégémonie financière. Quant aux normes, on citera les lois extra territoriales, par exemple les lois anticorruption FCPA, les lois d'embargo sur Cuba ou l'Iran, les lois sur la comptabilité des entreprises transnationales (ETN) telles que les lois *Sarbanes Oxcley* et *Dodd Frank*. Quant à l'hégémonie financière, la majorité des ETN sont cotées sur le marché boursier américain contrôlé par la SEC ; les grandes banques ont une licence bancaire US ; enfin le commerce mondial se fait majoritairement en dollars : 81 % des échanges sur le marché devises ont une composante en dollars (comp. avec le yuan 8,7 %, et l'euro 6,6 %).

Dalloz | Telecharge le 15/10/2025 sur https://droit.cairn.info (IP: 93.31.208.252)

En juillet 2014, BNP Paribas (l'une des grandes banques européennes) a ainsi été condamnée par la justice américaine à une amende record de 8 milliards et placée pendant 5 ans sous contrôle de la justice américaine et du FBI pour violation de l'embargo américain (Cuba, Iran, etc.).

Aucun procès n'est nécessaire, car il suffit de combiner trois techniques du droit américain : les primes à la dénonciation (10 à 30 % de la sanction), la négociation avec la SEC (*Security and Exchange Commission*) ou le DOJ (*Department of Justice*), la transaction avec le procureur américain pour différer les poursuites DPA (*Differed Prosecution Agreement*, loi 1992-93). Le suspect verse une amende forfaitaire et s'engage alors dans un programme de *compliance* (mise en conformité) contrôlé par un « point de contact » national choisi par les autorités américaines.

Il y a donc une sorte de combinaison de la responsabilité pénale (punition) et de l'autorégulation par mise en conformité (*compliance*). Entre la punition et la mise en conformité, apparaît un nouveau modèle selon une mise en scène inversée : le suspect avoue pour ne pas être déclaré coupable et il recrute un avocat pour enquêter contre lui afin de préparer la procédure de *compliance*.

Ce modèle américain serait « gagnant/gagnant » car il allège le travail judiciaire en dispensant le procureur d'établir les preuves ; permet au suspect d'éviter un procès pénal redouté – car il déstabilise l'entreprise pendant des années et menace ses dirigeants d'incarcération – ; enfin il enrichit le budget américain (entre 2010 et 2017, plus de 7 milliards ont été versés par des ETN européennes au Trésor américain). Sans copier ce modèle, il serait utile de s'en inspirer et d'envisager pour demain une extension de la compétence du PE.

Demain

L'extension de la compétence du PE peut relever de deux **conceptions**.

D'abord une extension dans le cadre du traité (« infractions contre les intérêts financiers de l'UE »). En effet le PE ne sera efficace à l'échelle monde que s'il est puissant, ce qui suppose trois conditions.

Élargir la compétence personnelle

La formule des infractions « commises sur le territoire européen » devrait explicitement viser tout comportement matériel dont les effets concernent la PIF. Le Règlement va d'ailleurs plus loin (consid. 64) : le PE devrait exercer ses compétences « le plus largement possible » et sa compétence devrait s'étendre à des infractions « commises hors du territoire des États membres ». Quant à l'application pratique, elle renvoie aux deux autres conditions.

Compléter la liste des infractions

Il s'agit principalement des infractions de fausses déclarations, détournement de subventions, fraude en matière de passation de marchés. Même en ajoutant les infractions connexes, cette liste semble insuffisante dans un contexte d'instabilité financière grave, car elle se limite à la politique budgétaire (ressources et dépenses), alors que la PIF implique la politique financière qui appellerait de nouveaux délits comme la mise sur le marché européen de produits financiers dangereux et la politique monétaire dans la zone euro (spéculation sur le cours de l'euro).

Adapter le dispositif de sanctions pénales

Certes la protection des lanceurs d'alerte est déjà prévue (consid. 50), mais l'ensemble peut sembler faible pour deux raisons.

D'une part, la transaction est limitée à des affaires de faible importance, alors que le DPA (*differed prosecution agree-*

Dalloz | Telecharge le 15/10/2025 sur https://droit.cairn.info (IP: 93.31.208.252)

ment) est déjà transposé au Royaume-Uni (2013) et, sous le nom de transaction judiciaire, en France (loi Sapin II, 2016) pour des affaires beaucoup plus importantes. Il resterait à organiser une négociation avec la Commission (ou l'OLAF ?), selon une procédure qui pourrait se terminer par la transaction avec le PE.

D'autre part, les peines sont peu dissuasives, et il conviendrait d'ajouter des peines plus dissuasives, comme, par exemple, l'interdiction de l'accès au marché européen.

Alors seulement, pourra-ton envisager la seconde conception avec l'extension au-delà du traité, par exemple l'extension au terrorisme, déjà proposée à deux reprises. D'une part par le président français Emmanuel Macron déclarant (discours Europe, 26 sept. 2017) que « face à l'internationale du terrorisme, l'Europe de la sécurité doit être notre bouclier. Ils s'infiltrent partout en Europe, leurs ramifications sont là ; c'est donc ensemble que nous nous devons d'agir de la prévention à la répression. C'est pourquoi nous devons instituer un parquet européen contre la criminalité organisée et le terrorisme, au-delà des compétences actuelles qui viennent d'être établies ». D'autre part, également par Vera Jourová, commissaire européen à la justice, qui annonce une communication de la Commission sur l'extension des compétences de lutte contre le terrorisme au parquet européen.

En définitive, il aura fallu 20 ans pour que l'idée d'instituer un PE soit consacrée par un texte encore peu satisfaisant : cette lenteur peut sembler paradoxale, alors que tous les États membres de l'UE ont soutenu et ratifié la convention de Rome sur la CPI (1998) et la création d'un procureur à vocation mondiale compétent pour poursuivre des chefs État même en exercice.

Ce paradoxe s'explique sans doute par deux raisons : d'une part, la PIF n'intéresserait pas les citoyens ; d'autre part, elle constituerait un véritable épouvantail pour les dirigeants politiques car les intérêts nationaux sont plus impliqués par les fraudes contre les intérêts financiers de l'Europe que par le crime contre l'humanité et autres crimes internationaux.

Il serait néanmoins temps de s'apercevoir, dans cette période de crise financière qui place la PIF au cœur de l'Union européenne, que loin de menacer la souveraineté nationale, le PE pourrait protéger les nations européennes contre une régulation mondiale unipolaire, aujourd'hui américaine et peut-être demain chinoise, comme le suggère le projet des « Nouvelles routes de la soie » (programme *Yidai, Yilu* ou *OBOR, One Belt One Road*, v. M. D.-M., Où va le droit ?, JCP avr. 2018, n° 14, p. 676 s.).

Un PE indépendant, à la fois légitime au regard de l'état de droit (contrôle judiciaire amélioré) et efficace face à la globalisation (pouvoirs renforcés), contribuerait non seulement à consolider l'ordre juridique européen, mais encore à préfigurer un futur ordre juridique mondial pluraliste et néanmoins ordonné dont le PE pourrait être l'un des acteurs.

Ayant fait ses preuves en matière d'intérêts financiers, le PE pourrait alors voir sa compétence élargie aux autres grands défis globaux, notamment le terrorisme. C'est d'ailleurs ce qui s'est produit en 2002 avec la décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen, adoptée au lendemain des attentats de New York par un effet indirect des attentats, une sorte « d'effet 11 septembre ».

Après tout, en période de transition, on a parfois besoin de monstres…

Dalloz | Telecharge le 15/10/2025 sur https://droit.cairn.info (IP: 93.31.208.252)