

Paris, le 14 février 2020

## **Observations sur le projet de loi relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée**

Le Sénat examine, en procédure accélérée, le projet de loi relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée. Si le projet comporte quelques articles qui ont pour objet de tirer les conséquences de décisions du conseil constitutionnel ou de corriger à la marge certaines dispositions du code de procédure pénale encore fraîches, il comporte deux volets qui auraient largement mérité pourtant de plus amples débats.

S'agissant du parquet européen, le projet de loi se justifie par la déclinaison dans le droit national du règlement 2017/1939 du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, ce qui implique une compétence pour partie limitée du législateur français. Ce règlement et le projet de loi aboutissent à la création d'un OVNI en droit français : un Procureur européen délégué indépendant – c'est possible, donc -, qui mènera seul l'intégralité des investigations en matière d'atteinte aux intérêts financiers de l'union européenne, pour exercer les poursuites devant le Tribunal judiciaire de Paris. Si son indépendance est reconnue par le règlement, elle risque pourtant de rester une chimère si elle n'est pas entourée de garanties. Or, le projet de loi reste muet sur les conditions de son indépendance, le gouvernement expliquant avoir fait le choix d'une mise à disposition du magistrat français souhaitant exercer ces fonctions, solution dont un récent exemple monégasque a pu montrer la fragilité.

Le cadre procédural est encore plus surprenant, puisque le Procureur européen délégué pourra, selon son bon vouloir, mener l'enquête selon les règles applicables à l'enquête parquet ou selon les règles applicables à l'instruction. Car, c'est là l'originalité principale du dispositif, point de juge d'instruction dans ce projet. Si le champ de compétence du parquet européen implique que seul un nombre limité de procédures sera concerné, il est à craindre que, sous l'impulsion de l'Union européenne, son champ de compétence soit progressivement étendu, ce qui menacerait d'avantage le juge d'instruction, qui a pourtant survécu à de nombreux projets initiés au niveau national.

Le second volet porte sur la question de la justice pénale environnementale, objet de nombreuses réflexions actuellement. En guise de réponse à cette question essentielle pour les décennies à venir, le projet de loi se contente de quelques articles nettement insuffisants. Il crée une juridiction régionale spécialisée, basée dans chaque cour d'appel, qui aura pour mission de traiter les infractions les plus complexes. Un tel projet apparaît totalement inutile, puisque des juridictions spécialisées existent d'ores et déjà : les dossiers concernés peuvent d'ores et déjà être traités par les deux pôles de santé publique, par les

juridictions du littoral spécialisées, et au niveau départemental, par les juridictions spécialisées en la matière depuis la loi de programmation pour la justice.

Le projet permet de plus l'extension de la convention judiciaire d'intérêt public, inspirée de la procédure de *deferred prosecution agreement* américaine, à la matière environnementale. Cette procédure permet à la personne morale mise en cause d'éviter une condamnation contre le versement d'une amende et la conclusion d'une convention, publiée, selon laquelle la personne morale prévoit des modalités pour régulariser sa situation et réparer le préjudice commis. Si ce mécanisme a pu, en matière économique et financière, aboutir au versement d'amendes records, le Syndicat de la magistrature redoute que sa transposition en matière environnementale ne soit pas dissuasive, et que les pollueurs gagnent le rapport de force qui ne manquera pas de s'installer avec les parquets, dont on sait à quel point leurs effectifs sont insuffisants. Ces deux articles n'apportent aucune réponse au principal sujet en la matière, à savoir le très faible nombre de signalements d'atteinte à l'environnement à l'autorité judiciaire.

### **Titre I. Le parquet européen**

Le règlement du 12 octobre 2017 a créé le parquet européen, instance dont la compétence sera limitée à la lutte contre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne.

Le parquet européen sera composé d'un échelon central défini comme le bureau central qui comporte le collège, les chambres permanentes, le chef du parquet européen, les adjoints au chef du parquet européen, les procureurs européens et le directeur administratif. Le niveau décentralisé est composé des procureurs européens délégués qui sont affectés dans les états membres.

Le collège du parquet européen est composé du chef du parquet européen et d'un procureur européen par Etat membre appelé procureur européen. Il est chargé du suivi des activités générales du Parquet européen ainsi que de l'adoption des décisions sur des questions stratégiques.

Le collège met en place des chambres permanentes.

Chaque chambre permanente comporte outre le chef du parquet européen ou un de ses adjoints qui exerce les fonctions de président, deux membres permanents dits procureurs européens. Elles sont chargées de superviser, diriger les enquêtes et les poursuites menées par les procureurs européens délégués. La chambre permanente peut donner des instructions au procureur européen délégué à travers le procureur européen qui assure la surveillance de l'enquête ou des poursuites.

Le collège nomme les procureurs européens délégués qui seront au moins au nombre de deux par états et exerceront dans leur pays en étant responsables des enquêtes et des poursuites qu'ils engagent. Ils seront tenus de suivre les orientations et les instructions de la chambre permanente chargée de l'affaire ainsi que les instructions du procureur européen chargé de la surveillance de l'affaire.

Le Conseil d'Etat a estimé dans son étude du 24 février 2011<sup>1</sup> et dans son avis du 23 janvier 2020 qu'il n'était pas nécessaire de faire une nouvelle révision constitutionnelle pour l'institution du Parquet européen. Selon lui, les conséquences inhérentes à l'institution

---

<sup>1</sup> Conseil d'Etat, Réflexions sur l'institution d'un parquet européen, 24 février 2011

effective du parquet européen ont été entérinées par la loi constitutionnelle du 4 février 2008. Il a néanmoins émis deux réserves à ce principe de compatibilité constitutionnelle :

- l'absence de modification de l'article 86 TFUE relatif au champ de compétence matériel du parquet européen
- le respect de l'ensemble des principes constitutionnels par les règlements d'application

Or, si le texte a une portée restreinte, et n'entraînera vraisemblablement qu'une ouverture limitée de poste de procureurs européens délégués, il s'agit sans aucun doute de prémices, et, en cas de succès, ce texte pourra servir de base à un élargissement de l'harmonisation européenne<sup>2</sup>.

Une certaine vigilance doit donc être de mise, ce d'autant plus que le contrôle du conseil constitutionnel sur une telle loi ayant pour objet d'adapter le droit interne à un règlement de l'Union européenne est limité. Le Conseil constitutionnel se borne en effet à un contrôle restreint de l'absence de méconnaissance de l'identité constitutionnelle de la France lorsque les dispositions législatives se limitent à tirer les conséquences nécessaires de dispositions du règlement européen. En outre, il se limite à un contrôle de l'absence d'incompatibilité manifeste avec le règlement européen auquel elle adapte le droit interne. Il est cependant toujours possible de contrôler le respect par le législateur de l'étendue de sa compétence<sup>3</sup>.

L'institution des procureurs européens délégués va, de fait, permettre d'inscrire en tant que priorité de poursuite la question des atteintes aux intérêts financiers de l'Union. Cette mise en place questionne cependant sur le possible « appel d'air » que cela pourra générer quant aux compétences futures de cette institution alors que son indépendance proclamée questionne, que les compétences définies rognent sur celles des JIRS, PNF et autres juridictions française et que les droits de la défense sont en jeu.

## **1. Une indépendance proclamée du parquet européen questionnant sa cohérence avec le parquet à la française et appelant à une réforme constitutionnelle**

### **A. Une insuffisante protection de l'indépendance des procureurs européens délégués**

L'article 6 du règlement prévoit que le parquet européen est indépendant. Cette indépendance n'est pas reconnue en tant que telle dans la loi, mais la nature de l'acte de l'UE lui assure une garantie supérieure, de telle sorte que cela n'apparaît pas nécessaire de modifier le projet de loi pour qu'il y soit inséré un tel article, ce d'autant plus que le projet de loi prévoit une suppression des instructions individuelles ou collectives pour le parquet européen (exclusion de l'article 30 du CPP), et veille à ce que le procureur européen délégué ne soit pas placé sous la tutelle d'un procureur général (projet d'article 696-109 du code de procédure pénale).

Cependant, aucune garantie statutaire n'est prévue, et le projet de loi évoque seulement un détachement du procureur européen délégué, le règlement évoquant de son côté une durée de 6 ans renouvelable pour une durée de 3 ans en son article 16. Or, ce détachement reste bien fragile, eu égard aux pressions qui pourront être subies par le procureur européen.

---

<sup>2</sup> Voir notamment, L'état de l'Union en 2018: un Parquet européen renforcé pour lutter contre le terrorisme transfrontière, [12 septembre 2018](#)

<sup>3</sup> Conseil constitutionnel, décision n°2018-765 DC du 12 juin 2018

Ainsi, en principe, il peut être mis fin au détachement de manière anticipée par l'autorité d'accueil et par l'autorité judiciaire, ainsi qu'il ressort de l'article 24 du décret n°85-986 du 16 septembre 1985. Il est à craindre que cette fragilité n'entraîne un manque d'indépendance, tant vis à vis de l'autorité nationale que des institutions de l'Union européenne, des hypothèses de non renouvellement d'un détachement ayant déjà pu intervenir par le passé, comme récemment à Monaco. Les deux procureurs européens détachés se trouveront en poste à Paris.

Cette solution reste également muette sur le sort du retour de détachement, qui pose un certain nombre de difficultés puisque le magistrat risque de voir sa carrière ultérieure fragilisée en raison de son comportement pendant les fonctions de Procureur européen délégué. Sans garantie statutaire, l'indépendance risque donc de demeurer illusoire, et une modification du droit existant s'impose.

La compétence de Paris ne fait pas difficulté : l'essentiel des dossiers qui relèvent de la compétence des procureurs européens délégués relève pour l'instant du PNF, et n'entraînera donc pas de transfert de compétence, et cela nécessite une capacité à organiser de lourdes audiences, ce qui est possible dans cette juridiction qui y est habituée et a les capacités logistiques notamment en terme de salles pour le faire.

La cohérence entre le statut de ce parquet européen - en situation de détachement - et celle du parquet français actuel, nous questionne de sorte que nous regrettons que la création du parquet européen ne soit pas l'occasion d'envisager une réforme en profondeur du statut des magistrats du parquet, ce que nous demandons depuis longtemps.

## **B. Une autonomie limitée des Procureurs européens délégués**

Outre la question de l'indépendance du Procureur européen délégué, la mise en place du parquet européen va interroger sur l'autonomie intellectuelle et juridique des procureurs européens délégués comme a pu le souligner Antonio Cluny dans son article publié dans les cahiers de la justice chez Dalloz<sup>4</sup>.

La compétence pour prendre les décisions sur la conduite des enquêtes ne va en effet pas appartenir au procureur européen, ni même la décision de poursuivre ou non. Cette compétence appartiendra aux chambres permanentes, organes collectifs qui auront de fait le pouvoir de contrôle et de direction de l'exercice de l'action pénale.

Comment cela va t-il s'articuler avec l'indépendance du procureur européen délégué qui va conduire les investigations sur le terrain ? Ceci questionne sur les garanties offertes aux procureurs européens délégués dans leurs initiatives et dans les limites qui peuvent leur être posées.

Par ailleurs, la question des limites à l'autonomie des procureurs européens délégués se pose aussi quand il s'agit des procédures de révocations. En effet, l'article 14 du règlement prévoit que le chef du parquet européen et les procureurs européens adjoints ne peuvent être révoqués que par décision de la cour de justice. Or, l'article 17 du règlement indique que le collège peut révoquer un procureur européen délégué s'il constate qu'il n'est plus indépendant, s'il ne dispose pas des qualifications requises et qu'il n'est pas en mesure d'exercer ses fonctions ou qu'il a commis des fautes graves.

---

<sup>4</sup> Antonio Cluny in Les cahiers de la justice, Dalloz, « le statut des magistrats du parquet en Europe. Points de vue partagés et problèmes ouverts »

Ainsi, le procureur en chef et les procureurs européens adjoint voient leur contrôle et les garanties de leur indépendance protégés par un organe judiciaire en l'espèce la cour de justice alors que dans le même temps, les procureurs délégués ont leur indépendance et leur activité contrôlées uniquement par un organe hiérarchique et collectif.

La question de l'autonomie dans la conduite de l'enquête se pose également à la lecture de l'article 28 du règlement qui prévoit que la chambre permanente peut, sur proposition du procureur européen chargé de la surveillance de l'affaire, décider de réattribuer une affaire à un autre procureur délégué dans le même état membre lorsque le procureur européen délégué ne suit pas les instructions de la chambre permanente compétente ou du procureur européen.

De façon plus large, il apparaît que le travail des procureurs délégués quand ils exercent leurs activités d'investigation et d'accusation sera contrôlé par le collège des procureurs nationaux, collège dont les membres constituent également ceux des chambres permanentes. De sorte, qu'in fine, les membres de l'organe qui dirige les enquêtes, à savoir les chambres permanentes, sont en même temps ceux qui font partie du collège et peuvent décider de la révocation des procureurs européens délégués.

Antonio Cluny estime au final que cela « mélange ainsi responsabilité de direction procédurale avec responsabilité disciplinaire statutaire » ce qui selon son point de vue est « bien dangereux et limite totalement l'autonomie interne des procureurs délégués dans la conduite et la mise en pratique des actes d'investigation ».

## **2. Le champ de compétence du parquet européen : un empiétement sur les compétences du parquet français**

Le chef du parquet européen actuellement représenté par Laura Codruța Kövesi sera situé à Luxembourg ainsi que les 22 procureurs européens représentant chacun un Etat membre participant, constituant ainsi un collège.

Au niveau national français, des procureurs européens délégués seront nommés, au nombre de 2 ou 3 selon l'étude d'impact. Ils exerceront à temps complet et en position de détachement et seront rattachés au tribunal judiciaire de Paris.

D'une manière générale, le projet de loi vient affaiblir encore plus les juridictions de droit commun. Les exceptions à la compétence des juridictions de droit commun se sont multipliées les dernières années : PNF, PNAT, Junalco, sans même mentionner la CNITAAT. Au niveau local, il y a par ailleurs un phénomène de spécialisation des juridictions, notamment au niveau départemental, avec, sur le sujet, la possibilité de donner une compétence en matière de fraude fiscale (Art. R. 211-4.-I. + Art. L. 211-9-3 du COJ).

En l'occurrence, le champ de compétence du parquet européen serait, selon l'avis du conseil d'Etat le suivant :

- les fraudes portant atteinte aux dépenses, recettes et avoirs, au préjudice du budget de l'Union européenne ainsi que pour les infractions « indissociablement liées »
- Sauf éléments liés à la gravité des faits, à leur étendue dans l'Union européenne ou à la complexité de la procédure, les fraudes hors TVA, ne sont de la compétence du Parquet européen qu'au cas où elles portent sur des montants supérieurs à 100 000 euros.

- Le Parquet européen est par ailleurs compétent pour les fraudes liées à la TVA à la double condition que le préjudice soit supérieur à 10 millions d'euros et que les actes incriminés soient en lien avec au moins deux Etats participants.

Des infractions aussi diverses que les fraudes à la PAC, les fraudes aux marchés publics de l'union européenne, et les carrousels de TVA peuvent être concernés. Par ailleurs, les infractions relevant de la participation à une organisation criminelle visant à commettre de telles infractions ainsi que toute autre infraction pénale qui leur serait indissociablement liée sont de la compétence du parquet européen.

A cet égard, les compétences relèvent pour l'essentiel des compétences du PNF, au regard des montants évoqués et de leur potentielle complexité. Une dimension partenariale forte existe, avec notamment des liens avec la douane et l'administration fiscale. Sur ce point, il doit être souligné qu'il existe de nombreuses défaillances s'agissant de la transmission des informations en la matière, et que la question se pose de la compatibilité du verrou de Bercy, qui vient limiter la dénonciation des faits de fraude fiscale<sup>5</sup>, avec le dispositif.

Si les autorités judiciaires françaises sont familières des systèmes de compétence concurrente, que cela soit avec les JIRS, le parquet national financier ou le parquet national anti-terroriste, la mise en place du parquet européen va avoir des conséquences plus fortes en terme de transfert de compétences.

De façon plus détaillée, le champ de compétence du parquet européen va recouvrir pour partie le champ du PNF lorsque les faits seront d'une grande complexité pour l'escroquerie TVA, la probité et le blanchiment de ces infractions ainsi que toutes les corruptions d'agents publics étrangers quel que soit le degré de complexité. Il recouvrira le champ des JIRS lorsque les affaires sont d'une grande complexité dans la probité, l'escroquerie, l'abus de confiance, les délits douaniers, le blanchiment. Enfin, il recouvrira le champ des juridictions de droit commun dans les affaires sans grande complexité de probité, d'escroquerie, d'abus de confiance, de blanchiments et de délits douaniers.

De manière chiffrée, 43 procédures ont pu être analysées dans l'étude d'impact comme relevant potentiellement de la compétence du parquet européen dont 24 procédures concernant des fraudes à la TVA dont le préjudice est supérieur à 10 millions d'euros conduite par le PNF (19), par les JIRS (4) et 1 parquet classique (1). Parmi les 19 autres procédures, 4 sont suivies par le PNF pour des faits de corruption.

---

<sup>5</sup> En effet, selon l'article 6, § 1 du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, le Parquet européen est indépendant. Le chef du Parquet européen, ses adjoints, les procureurs européens, les procureurs européens délégués, le directeur administratif ainsi que le personnel du Parquet européen, dans l'exercice des fonctions qui leur sont dévolues par le présent règlement, agissent dans l'intérêt de l'Union dans son ensemble, au sens de la législation, et ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucune personne extérieure au Parquet européen, d'aucun État membre de l'Union européenne, ou d'aucune institution, d'aucun organe ou organisme de l'Union. Les États membres de l'Union européenne et les institutions, organes et organismes de l'Union respectent l'indépendance du Parquet européen et ne cherchent pas à l'influencer dans l'exercice de ses missions. Ces dispositions doivent par ailleurs être lues à la lumière des considérants liminaires qui prévoient que « En vertu du principe de coopération loyale, toutes les autorités nationales et les organes et organismes compétents de l'Union, dont Eurojust, Europol et l'OLAF, devraient soutenir activement les enquêtes et les poursuites menées par le Parquet européen et coopérer avec ce dernier, dès qu'un soupçon d'infraction est signalé au Parquet européen et jusqu'à ce que ce dernier détermine s'il y a lieu d'engager des poursuites ou, dans la négative, de procéder au classement sans suite ». Or, l'article L228 du livre des procédures fiscales limite toujours l'action du ministère public en la matière. Par ailleurs, la pratique de l'administration fiscale, peu transparente, et qui tarde à signaler les faits au ministère public, devra être profondément réévaluée.

S'agissant des douanes, l'étude d'impact identifie, pour 2018, 61 procédures administratives douanières avec des enjeux supérieurs à 10 000 euros susceptibles de relever de la compétence du parquet européen. Elles ont été réglées en quasi-totalité par la voie de la transaction douanière.

En conclusion, l'étude d'impact estime que 60 à 100 dossiers environ par an paraissent concernés par un dessaisissement au profit du parquet européen.

Le projet de loi prévoit que, dans ces matières, « le procureur de la République ou le juge d'instruction saisi d'une enquête ou d'une information portant sur des faits relevant de l'article 696-108 est tenu de se dessaisir de la procédure au profit du Parquet européen en application du 1 de l'article 25 et du 5 de l'article 27 du règlement (UE) 2017/1939 » dès que le Procureur européen souhaite se saisir de l'affaire. Cette obligation de dessaisissement, alors que le procureur européen délégué ne dispose pas de garanties d'indépendance suffisantes, et que le projet de loi imagine une procédure sans juge d'instruction, démontre les risques que peut représenter ce projet de loi pour l'avenir de la procédure pénale.

### **3. Un cadre procédural inquiétant pour le devenir du juge d'instruction**

Il convient de noter que la procédure diffère profondément de la procédure pénale française : le parquet, indépendant, dispose de prérogatives habituellement attribuées au juge d'instruction (mise en examen, interrogatoire et confrontation, audition de témoin, transport, commission rogatoire, saisine du JLD pour la détention provisoire et le CJ, techniques d'enquêtes, etc.).

Le projet de loi prévoit deux cadres procéduraux pour le Procureur européen délégué : celui de l'enquête parquet français (enquête de flagrance et enquête préliminaire - 696-113 du code de procédure pénale), et celui de l'instruction (696-114 du code de procédure pénale).

Selon l'article 696-114 du projet de loi, le parquet européen sera doté de pouvoirs spécifiques comparables à ceux du juge d'instruction français. Tout procureur européen délégué pourra ainsi mettre en examen, réaliser un interrogatoire, une audition ou une confrontation, ordonner une expertise, délivrer un mandat de recherche, de comparution ou d'amener. Il pourra également ordonner le placement sous CJ de la personne mise en examen. En revanche, il devra saisir le JLD pour prendre les décisions relatives aux mesures de placement sous assignation à résidence avec surveillance électronique ou en détention provisoire, ainsi que pour décerner un mandat d'arrêt. Il ne pourra que mettre fin à ces mesures ou les modifier dans un sens favorable à la personne mise en examen. Enfin, le procureur européen délégué devra solliciter l'autorisation du JLD pour les perquisitions sans assentiment, les écoutes, les géolocalisations, les saisies spéciales, sauf exception.

Le Procureur européen délégué peut librement, selon le projet de loi, choisir son cadre procédural, le seul critère évoqué par l'article 696-114 étant qu'il « l'estime nécessaire ». Le système inventé pose difficulté quel que soit le cadre procédural choisi.

D'une part, le syndicat de la magistrature considère que le cadre de l'enquête parquet qui ne permet pas d'accès au dossier est insuffisamment contradictoire. A cet égard, la question de la compatibilité de l'enquête parquet avec le règlement interroge, et notamment

concernant le droit de la défense de demander que des actes soient réalisés (cf infra)<sup>6</sup>. Par ailleurs, le système aboutira à laisser dans les mains du Procureur délégué le choix entre une enquête faiblement contradictoire, nécessairement plus rapide, et une enquête plus respectueuse des droits des parties mais plus lourde – avec un risque que la voie de l’enquête parquet soit systématiquement privilégiée, puisque l’enjeu de la détention risque d’être résiduel en la matière.

D’autre part, dans le cadre de l’instruction, le procureur européen délégué pourra lui même fixer le cadre de sa saisine, ce qui laisse interrogatif. Pour autant, le cadre procédural de l’article 696-114 reste plus respectueux des droits de la défense.

A tout le moins, il convient d’enserrer l’option que peut exercer le Procureur européen délégué, en précisant que, lorsqu’il existe des indices graves ou concordants, l’enquête doit se dérouler selon les modalités de l’article 696-114 du code de procédure pénale. Eu égard à la complexité des infractions en question et aux peines encourues, le respect du principe du contradictoire et le principe de légalité imposent que la précision de l’article 696-114 soit renforcée.

A travers ce mécanisme, le droit applicable sur le territoire national offrira un exemple de procédure sans juge d’instruction – de tels mécanismes peuvent exister dans d’autres droits, et ne contreviennent pas nécessairement aux droits fondamentaux, bien qu’il soit impératif de renforcer les garanties statutaires du Procureur européen délégué. Pourtant, il est à craindre que cette innovation procédurale vienne contaminer la procédure pénale française, et conduise à terme à une suppression du juge d’instruction, ce à quoi s’oppose le syndicat de la magistrature en l’état du statut du parquet.

Ce risque de disparition est d’autant plus fort que la mise en place de parquets spécialisés dans le cadre national a pu avoir des conséquences sur le nombre de saisines de juge d’instruction et donc d’ouverture d’informations judiciaires. Ainsi, la mise en place du parquet national financier a vu le rapport enquête préliminaire/ instruction évoluer au fur et à mesure. Alors qu’en 2014, le PNF suivait 63% d’informations judiciaires contre 37% d’enquêtes préliminaires, en 2018, il suivait 21% d’informations judiciaires contre 79% d’enquêtes préliminaires. Si le nouveau Procureur national financier a pu expliquer vouloir réhabiliter l’instruction, il n’existe pour l’instant aucune donnée statistique confirmant ce revirement de tendance.

Le risque par la mise en œuvre de ce dispositif est d’ouvrir la voie, - sous prétexte de diminuer les délais de traitement comme a pu l’évoquer le PNF lors de la mission d’information parlementaire sur les montages transfrontaliers- à l’institution de procureurs dotés d’un certain nombre de pouvoirs de juge d’instruction sans en avoir l’indépendance.

Un point mérite d’être abordé concernant le placement sous contrôle judiciaire, puisque le parquet européen pourra placer sous contrôle judiciaire le mis en examen que cela soit dans le cadre des investigations ou dans le cadre des procédures de convocation par procès verbal ou de comparution à délai différé. Un tel mécanisme constituerait une originalité par rapport au droit français, dont on peine à comprendre l’utilité au regard du faible nombre d’affaires concernées, et qui ne trouve pas son origine dans le règlement, qui

---

<sup>6</sup> Considérant introductif du règlement : Les enquêtes et poursuites menées par le Parquet européen devraient être guidées par les principes de proportionnalité, d’impartialité et d’équité envers le suspect ou la personne poursuivie. Cette démarche comprend l’obligation de rechercher tous les types de preuve, à charge et à décharge, d’office ou à la demande de la défense.



reste muet sur le sujet et se contente à un renvoi vers le droit interne applicable dans le cadre de procédures nationales similaires.

Si le parquet européen est effectivement indépendant, il n'en est pas moins constant qu'il reste une partie au procès, puisqu'il sera partie poursuivante, et qu'il diligente l'enquête, ce qui implique nécessairement qu'il a, à ce stade de l'enquête, acquis un avis sur le sort du litige. Le seul fait que le Procureur européen délégué soit plus indépendant au regard de ses liens avec l'Exécutif que le parquet français ne peut suffire à lui faire acquérir une impartialité nécessaire pour être considéré comme autorité judiciaire au sens de CEDH<sup>7</sup>.

#### **4. Un recul des droits des parties**

Eu égard à l'absence de juge d'instruction, il ne semble pas exister pour la partie civile de droit particulier pour contraindre à l'enclenchement de l'action publique, et notamment pas de possibilité de constitution de partie civile, ni même de citation directe (la seule possibilité offerte à la victime étant de se constituer partie civile seulement si le Procureur européen délégué a opté pour le cadre procédural de l'information judiciaire).

Ceci semble toutefois peu clair à la lecture de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi qui définit les prérogatives du procureur européen délégué et vise la recevabilité de la constitution de partie civile alors que dans le même temps il est indiqué que la victime ne peut se constituer partie civile que lorsqu'il a été procédé à l'un des actes prévus à l'un des actes prévus à l'article 696-30 soit lorsque des actes notamment de type mise en examen ou témoin assisté ont eu lieu, ce qui est différent d'une constitution de partie civile *ab initio*. Si par définition, la partie civile sera l'Union européenne, il n'en demeure pas moins qu'ouvrir une telle procédure sans permettre à la partie civile de se voir octroyer des droits est très critiquable, ce d'autant plus que l'existence d'autres victimes n'est pas à exclure, et qu'elles peuvent même être à l'origine du signalement des faits en question.

A cet égard, il convient d'être vigilant à la compatibilité du droit interne à la Charte européenne des droits fondamentaux qui trouvera à s'appliquer, s'agissant d'un domaine communautaire, et notamment à l'article 47 de la Charte qui reconnaît le droit pour toute personne, y compris les victimes donc, de saisir un tribunal impartial et indépendant pour que sa cause soit entendue équitablement. Si la voie civile reste ouverte pour les éventuelles victimes, la restriction apportée aux victimes de ces infractions dans le cadre pénal, qui auront des droits moindres que les victimes d'infractions ne relevant pas de la compétence du parquet européen, n'apparaît pas justifiée.

Ces mêmes limites en terme de droit de la défense se retrouvent quant aux contestations relatives aux contrôles judiciaires. Ainsi, en droit français le recours contre un placement sous contrôle judiciaire est traditionnellement formé devant la cour d'appel composée de trois magistrats. Or, s'agissant du parquet européen, dans la mesure où le contrôle judiciaire sera prononcé par le procureur européen délégué, le recours contre celui-ci sera formé devant le juge des libertés et de la détention, donc un seul juge. Le JLD devra en l'espèce statuer dans un délai de 72h et c'est seulement dans l'hypothèse où il confirmera le placement sous contrôle judiciaire que le prévenu pourra saisir la chambre de l'instruction. Le droit au recours effectif à un juge semble donc largement limité en la matière dès lors que l'on prive le placé sous contrôle judiciaire d'un second degré de juridiction et que l'on le prive par ailleurs d'une audience devant une composition collégiale. Cette curiosité

---

<sup>7</sup> voir par exemple les arrêts de la cour de cassation du 22 octobre 2013 consécutifs à l'arrêt Uzun contre Allemagne - CEDH, 2 sept. 2010, n° 35623/05, Uzun c/ Allemagne ainsi que les arrêts Medvedev et autres concernant l'article 5 de la CEDH

procédurale peut aboutir à rendre le juge des libertés et de la détention compétent pour statuer, dans un même dossier, en qualité de première instance pour un placement en détention provisoire, et en qualité de juge de l'appel pour un contrôle judiciaire.

Au final, le choix fait de n'instituer qu'un parquet européen, sans juge d'instruction, interroge à la lueur de la structure de la procédure pénale française. Le Syndicat de la magistrature, attaché à l'indépendance du juge d'instruction, aurait estimé plus intéressant de prévoir un juge d'instruction européen et un parquet européen afin que leurs missions soient correctement encadrées et que leur indépendance soit garantie.

## **Titre II. Spécialisation des juridictions**

L'article 4 du projet de loi prévoit une règle en cas de conflit positif de compétence. Les dispositions précisent que dans ce cas la juridiction spécialisée a la priorité tant que l'action publique n'a pas été mise en œuvre. Cette répartition permet de régler des difficultés potentielles. Cependant, elle peut éventuellement faire difficulté concernant les contours de la notion de parquet spécialisé, notion qui ne figure pas dans le code de procédure pénale. L'un des points positifs est le renforcement potentiel du rôle joué par le juge d'instruction, puisque le terme « mise en mouvement de l'action publique » inclut les cas d'ouvertures d'information.

A l'occasion de l'audition devant le groupe de travail présidé par François Molins, le Syndicat de la magistrature s'était opposé à la reconnaissance d'un pouvoir d'évocation des JIRS et juridictions spécialisées pour les raisons suivantes :

- La mise en place d'un pouvoir d'évocation pour les JIRS et les juridictions spécialisées ne paraît pas pertinente, dans la mesure où les conflits positifs de compétence effectivement élevés de manière formelle paraissent rarissimes. De fait, les cas de dossiers conservés dans les juridictions de droit commun alors qu'ils auraient pu relever d'une juridiction spécialisée semblent majoritairement relever d'un refus de cette dernière de se saisir ou d'une absence d'information en temps utile de la juridiction spécialisée. Dans ce contexte, la question du mode de règlement des conflits positifs n'apparaît pas fondamentale.
- En tout état de cause, un pouvoir d'évocation de la part des juridictions spécialisées, visiblement envisagé comme une issue aux conflits positifs, ne serait pas dépourvu d'importants effets pervers. En effet, il instaurerait une forme de vassalisation des juridictions de droit commun, qui pourraient se voir dessaisies de dossiers par une juridiction du même degré, sans leur consentement et sur des critères laissant une large part à l'opportunité, portant une atteinte grave au principe du juge naturel, avec les conséquences que cela implique en matière d'indépendance.
- Par ailleurs, le type de relation induit par le pouvoir d'évocation altérerait sans doute la fluidité et la transparence de l'information des juridictions spécialisées par les juridictions de droit commun. Surtout, dans le cas de la compétence nationale concurrente du procureur de la République de Paris, la concentration d'un tel pouvoir unilatéral de saisine contrainte sur un magistrat unique, a fortiori en l'état des conditions actuelle de nomination des magistrats du parquet, porte un risque majeur pour l'indépendance de la justice, susceptible a minima de susciter d'importantes mises en cause de l'autorité judiciaire dans l'hypothèse de l'évocation d'autorité d'un dossier sensible.

L'hypothèse choisie en l'espèce apparaît moins défavorable que le projet qui avait été envisagé un temps puisque le mode de règlement des litiges ne dépend pas de l'arbitrage des Procureurs généraux et de la DACG. Néanmoins, le risque de vassalisation qui avait été

dénoncé perdue. Par ailleurs, cet article ne règle en rien la question de la circulation de l'information entre les juridictions de droit commun et les juridictions spécialisées.

\*  
\*      \*

L'article 5 du projet porte sur l'extension des pouvoirs du PNAT dans ses relations avec la cour pénale internationale, concernant les demandes d'entraides et les exécutions de mesures conservatoire. Dans la mesure où le texte désigne actuellement le parquet de Paris, alors que le PNAT est compétent en matière de crimes contre l'humanité, cela ne pose pas de problème de fond. Le seul point de difficulté est, comme évoqué ci dessus, le risque de concentrer dans les mains d'une seule personne un ensemble de contentieux, ce qui était au demeurant le cas avec le Parquet de Paris, ce alors que ce type de contentieux expose particulièrement à des pressions de la part du gouvernement, qui peut être tenté de faire prévaloir des priorités diplomatiques sur la collaboration avec la CPI.

Le fait que le PNAT puisse défendre l'accusation devant la cour d'assises pour les infractions de crime contre l'humanité et les crimes et délits de guerre relève de la correction d'un oubli législatif, dans la mesure où les anciens membres de la section du parquet qui traitait des crimes contre l'humanité et des crimes et délits de guerre prenaient déjà en charge les audiences de cour d'assises avant d'être intégrés au PNAT.

S'agissant de l'extension de la compétence du PNAT aux atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation, l'extension sans fin de la compétence du PNAT, qui risque de concentrer des contentieux toujours plus larges n'apparaît pas opportune : d'une part, cela risque de dissoudre la compétence du PNAT qui ne sera plus concentré uniquement sur les questions de terrorisme ; d'autre part, cela aboutira à vider encore plus les juridictions de droit commun. Sur les infractions en question, il s'agit d'une catégorie résiduelle. Pour autant, l'étude d'impact reste muette sur le nombre d'infractions concernées. Quoiqu'il en soit, on peine à voir l'intérêt de cette extension de compétence.

L'article 6 prévoit que le juge d'instruction peut se passer de l'avis du procureur de la République en cas de risque imminent de dépérissement de preuves ou d'atteintes graves aux personnes ou aux biens dans le cadre de l'utilisation de techniques spéciales d'enquête. Il est regrettable que les techniques spéciales d'enquête puissent faire l'objet d'un traitement par un seul magistrat sans avis éclairé d'un autre professionnel de la justice. Outre la cohérence que cette voie questionne avec la possibilité d'utiliser les techniques spéciales d'enquête par le JLD après réquisitions du parquet donc après avis de deux magistrats en tout, cette exception en ce qu'elle viserait « un péril imminent » interroge sur le fond. Il est en effet fort probable que cette notion, relativement souple puisse être instrumentalisée par commodité. La facilité ne doit pas aboutir - sous prétexte de notion floue comme celle du « péril imminent » - à ce que l'on se prive de deux avis éclairés en matière de techniques spéciales d'enquête très intrusives sur la vie privée.

\*  
\*      \*

S'agissant de l'article 7 du projet de loi, qui permet l'extension de la compétence du PNF aux atteintes à la concurrence, l'étude d'impact démontre le très faible nombre de condamnations par les juridictions françaises en la matière. Réduire ce faible nombre de condamnations à une question de compétence et de technicité des magistrats relève d'une vision parcellaire de cette problématique. En effet, les chiffres démontrent que le TGI de

Paris, qui est pourtant doté de magistrats parfaitement formés et spécialisés, n'a prononcé que peu de condamnations, ce qui illustre qu'il s'agit avant tout d'un manque de volonté politique de voir ces cas faire l'objet d'une condamnation pénale.

A cet égard, l'ajout de ces infractions à la compétence du PNF, sans plan d'ensemble et réflexion concertée sur le rôle de la justice dans cette matière, relève d'une tendance générale à la spécialisation croissante des juridictions. Ceci risque donc d'affaiblir progressivement les juridictions de fond, et n'a qu'un intérêt limité.

### **Titre III Sur les dispositions en matière environnementales**

Il est certain que la justice en matière environnementale n'est pas à la hauteur des enjeux actuels en la matière : en 2015, 7000 personnes morales ont été mises en cause pour des atteintes à l'environnement ; 12% seulement des affaires poursuivables ont donné lieu à poursuite, et les amendes moyennes se sont élevées à 14 795 euros<sup>8</sup>. La réponse pénale est principalement axée sur la régularisation et la remise en état<sup>9</sup>. L'augmentation progressive, évoquée dans l'étude d'impact, a porté à 2449 le nombre d'affaires poursuivies en 2018, ce qui reste largement insuffisant. Pour autant, les réponses apportées dans ce projet de loi ne sont pas de nature à améliorer cette situation.

#### **1. Extension de la CJIP en matière environnementale**

Le projet de loi crée une convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) en matière environnementale. L'étude d'impact souligne, que l'un des objectifs de la CJIP est de « d'assurer une réponse pénale plus rapide lorsque des atteintes importantes à l'environnement sont commises par des personnes morales, grâce à la possibilité de réduire la durée de la phase d'enquête ou d'instruction ». Il est à craindre qu'eu égard aux insuffisances criantes du budget de la justice, les parquets fassent le choix en la matière de privilégier des CJIP, à l'instar de ce qui a pu être constaté pour la CRPC.

L'essentiel des critiques formulées par le Syndicat de la magistrature lors de l'extension de la CJIP à la matière fiscale restent d'actualité. Ainsi, la CJIP pose les difficultés suivantes :

- L'absence de reconnaissance de culpabilité est un véritable problème. Cette convention n'est pas inscrite au casier judiciaire. Si ce dispositif était adopté, cela permettrait à des sociétés responsables de fraudes de grande ampleur de conserver tous les bénéfices d'un casier judiciaire vierge : elles échapperaient aux conséquences importantes résultant d'une condamnation (par exemple, impossibilité de répondre aux appels d'offres des marchés publics). L'utilisation de la transaction résulte d'une conception économique de la justice, particulièrement étrangère à notre culture juridique. Le coût financier de la commission d'une infraction pourrait être intégré par les sociétés comme n'importe quel coût, sans effet dissuasif. De plus, la CJIP ouvre la possibilité d'une négociation entre le procureur et l'entreprise poursuivie, et le rapport de force risque d'être fortement déséquilibré au profit des entreprises, bien conseillées, et au détriment de l'autorité judiciaire aux moyens plus limités.
- La CJIP introduirait un nouveau système de justice à deux vitesses, où les fraudeurs sont traités différemment des délinquants de droit commun, avec également une différence de traitement entre les organisations qui bénéficieront de la CJIP et les autres.
- Cette mesure risque tout simplement de ne pas être dissuasive aux atteintes à l'environnement. En l'absence de contradiction et de débat public, l'intervention de la justice

---

<sup>8</sup> Infostat Justice n°154, [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/stat\\_Infostat\\_154.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/stat_Infostat_154.pdf)

<sup>9</sup> Infostat Justice n°138, [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/infostat\\_138\\_20151209.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/infostat_138_20151209.pdf)

perd sa valeur d'exemplarité. La limitation à une amende, sans procès public, pourrait même favoriser davantage des pratiques frauduleuses, qui seront considérées comme acceptables d'un point de vue financier, particulièrement pour des grands groupes : elle n'attaque pas la logique de « rentabilité » des schémas polluants. La possibilité d'une CJIP retirerait son aspect dissuasif à la justice dès lors qu'une entreprise qui cause des atteintes à l'environnement ne serait pas reconnue coupable.

Par ailleurs, la CJIP offre, pour l'entreprise mise en cause, une opportunité de maîtriser d'avantage les conséquences négatives en terme d'image, ce qui a un impact sur la valorisation du titre, et ce que redoutent particulièrement les entreprises.

En matière environnementale, il est à craindre que l'extension de la CJIP soit d'autant moins appropriée qu'il s'agit d'un domaine ou l'objectif financier qui peut être poursuivi pour la fraude fiscale est moindre, et le volet symbolique est plus important. A cet égard, si le texte est maintenu, il conviendra d'assurer une diffusion la plus large possible de la convention, pour que cette convention ait un effet réel.

## **2. Création des pôles régionaux spécialisés en matière d'atteinte à l'environnement**

Une telle annonce interroge alors que la LPJ a créé une possibilité de spécialisation au niveau départemental, avec un mécanisme de consultation du conseil de juridiction (article L211-9-3 COJ + article 3 du décret n°2019-912). Pour l'instant, aucune spécialisation n'est effective, et il est donc impossible d'en faire un quelconque bilan. Par ailleurs, les atteintes exceptionnelles à l'environnement relèvent d'ores et déjà des pôles santé publique et environnement de Paris et Marseille, des JULIS s'agissant des affaires maritimes, et, dans les faits, des JIRS, puisqu'existe parfois une certaine porosité entre criminalité organisée et atteintes à l'environnement. A cet égard, l'annonce de pôles régionaux spécialisés démontre avant tout une volonté de communiquer, sans stratégie réelle.

### **Titre IV. Dispositions diverses**

L'article 9 prévoit la possibilité pour le procureur de la République par des instructions générales d'autoriser les OPJ et les APJ à requérir toute personne qualifiées pour procéder à des examens médicaux ou psychologiques de la victime ou de procéder à des examens médicaux de la personne suspectée. Il prévoit également qu'un officier de police judiciaire puisse recourir seul à une personne qualifiée pour des comparaisons génétiques et des comparaisons d'emprunte palmaires ou digitales dans le cadre de l'enquête préliminaire.

Si les conditions matérielles du contrôle des parquets sur les réquisitions de l'article 77-1-1 CPP sont aujourd'hui trop souvent insatisfaisantes et qu'un besoin de souplesse peut être entendu, la suppression de principe de tout contrôle de l'autorité judiciaire constituerait un manquement à l'exigence constitutionnelle d'un contrôle direct et effectif de l'autorité judiciaire sur l'enquête judiciaire. Ce d'autant plus que, dans la plupart des parquets, la demande d'autorisation peut se faire par voie de mail ou dans le cadre d'une permanence dédiée - qui n'est pas la permanence générale soumise à des délais d'attente long - mais plutôt celle pouvant notamment être organisée dans le cadre du bureau des enquêtes, de sorte que la perturbation du fonctionnement du parquet et des services d'enquête est limitée du fait des adaptations trouvées, notamment par le recours aux mails ou à des logiciels de suivis des enquêtes. Par ailleurs, il est constant que dans le cadre de ces demandes d'autorisations, une synthèse des faits est réalisé par les policiers, ainsi le parquet peut effectuer un réel contrôle sur la procédure, orienter la conduite des investigations, voire élargir les investigations dans des domaines annexes (ex : une

autorisation à requérir les UMJ dans un dossier de violences conjugales qui permettra au substitut de demander une évaluation de la situation des enfants témoins et potentiels victimes des faits). Toute analogie avec les dispositions de l'article 60-1 CPP prévoyant des possibilités analogues en matière de flagrance doit être écartée, toute notion d'urgence, motif justifiant un contrôle moindre en matière de flagrance, étant par définition absente en matière d'enquête préliminaire. Le Syndicat de la magistrature est donc plutôt opposé à cette disposition.

- S'agissant de la visioconférence, l'article 10 ajoute un complément de l'alinéa 4 de l'article 706-71 du code de procédure pénale : cet ajout fait suite à la décision rendue le 20 septembre 2019, concernant l'ancienne rédaction de l'article 706-71, la nouvelle version de celui-ci n'apparaissant néanmoins pas de nature à répondre à la censure du Conseil constitutionnel puisque le nouvel article offre actuellement toujours à la chambre de l'instruction la possibilité sans conditions d'imposer au mis en examen tenir l'audience par le biais d'un moyen de télécommunication dans le cadre de l'appel du rejet d'une demande de mise en liberté.

Dans sa décision, le Conseil constitutionnel a certes évoqué la bonne administration de la justice et la bonne gestion des deniers publics mais également rappelé « l'importance de la garantie qui s'attache à la présentation physique de l'intéressé devant la juridiction compétente pour connaître de la détention provisoire » et précisé qu'en l'état des conditions dans lesquelles s'exerce le recours à ces moyens de télécommunication, les dispositions contestées portent une atteinte excessive aux droits de la défense. En effet, nul ne peut nier que la qualité des échanges est nécessairement altérée par l'utilisation d'un moyen de télécommunication, ce qui apparaît d'autant plus problématique en cas d'atteinte à la liberté. Toutefois, le législateur fait ici le choix de maintenir la possibilité d'imposer ce moyen de télécommunication dans toutes les procédures correctionnelles et également en matière criminelle dès lors que la précédente comparution devant la chambre de l'instruction remonte à plus de six mois. Ces conditions apparaissent par trop extensives.

- L'article 11 prévoit la création d'une peine complémentaire d'interdiction de paraître dans les véhicules roulants lorsque les faits sont commis en état de récidive de certains délits. Il est difficile de ne pas voir dans cette disposition un affichage au regard de l'organisation prochaine des jeux olympiques, qui vont nécessairement aboutir à une forte présence touristique dans les transports. La politique pénale actuellement menée à Paris - comparution immédiate pour toutes les infractions commises dans les transports en commun, afin de répondre à des vols qui touchent principalement des touristes - trouverait ainsi un prolongement dans la mise en place de cette peine complémentaire. Outre que le Syndicat de la magistrature dénonce régulièrement l'instrumentalisation de la loi pénale à des fins d'affichage, les conséquences de cette mesure seraient ici fortement disproportionnée : dans bien des cas, le respect de cette interdiction ne pourra être vérifié, et elle n'aura aucun effet réel. Mais pour ceux qui en feront l'objet, elle représente une atteinte disproportionnée au regard des faits potentiellement commis, au sens où priver un individu de l'utilisation de tout moyen de transport revient à le placer dans l'impossibilité de travailler ou d'avoir une vie familiale normale.