

## La création d'un procureur européen

N° 288

### SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 21 février 2002

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 avril 2002

### PROPOSITION DE

### RÉSOLUTION

*présentée au nom de la délégation pour l'Union européenne (1), en application de l'article 73 bis du Règlement sur le **livre vert** sur la **protection pénale des intérêts financiers communautaires** et la **création d'un Procureur européen** (E 1912),*

Par M. Pierre FAUCHON,

Sénateur.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement)

(1) *Cette délégation est composée de : M. Hubert Haenel, président ; M. Denis Badré, Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jean-Léonce Dupont, Claude Estier, Jean François-Poncet, Lucien Lanier, vice-présidents ; M. Hubert Durand-Chastel, secrétaire ; MM. Bernard Angels, Robert Badinter, Jacques Bellanger, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Jean Bizet, Jacques Blanc, Maurice Blin, Gilbert Chabroux, Xavier Darcos, Robert Del Picchia, Mme Michelle Demessine, MM. Marcel Deneux, Jean-Paul Emin, Pierre Fauchon, André Ferrand, Philippe François, Yann Gaillard, Emmanuel Hamel, Serge Lagache, Louis Le Pensec, Aymeri de Montesquiou, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Simon Sutour, Jean-Marie Vanlerenberghe, Paul Vergès, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.*

---

### Union européenne

### EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs

La question de la sécurité occupe, à juste titre, une place centrale dans la campagne électorale actuelle, alors que l'Europe en est complètement absente. Or, comment peut-on envisager

sérieusement de réduire l'insécurité en agissant uniquement au niveau national ?

En réalité, répondre aux préoccupations légitimes des citoyens en matière de sécurité, nécessite d'agir à l'échelon le plus approprié : au niveau local, face à la montée des incivilités et à la petite délinquance quotidienne ; au niveau européen, face au développement des formes graves de criminalité transnationale, comme le terrorisme international, le trafic de drogue ou la traite des êtres humains.

Or, si l'Europe du crime est déjà une réalité, l'« espace judiciaire européen », évoqué il y a déjà plus de vingt ans, n'est resté qu'une « belle et stérile fiction » du traité.

Malgré les promesses du Conseil européen de Tampere, d'octobre 1999, la coopération judiciaire en matière pénale se heurte toujours à des obstacles et ses réalisations demeurent limitées.

Ainsi, la plupart des instruments adoptés dans le cadre du troisième pilier ne sont toujours pas entrés en vigueur faute d'avoir été ratifiés ou transposés dans les droits internes, alors que certains ont été difficilement adoptés il y a déjà plus de dix ans.

Les ministres des Etats membres ont annoncé, à grand renfort de publicité, la création d'un mandat d'arrêt européen pour mettre un terme à la procédure d'extradition, mais on oublie de dire que les conventions simplifiant l'extradition de 1995 et 1996 n'ont toujours pas été ratifiées par certains Etats, dont la France, et que ce projet n'a rien d'un véritable mandat d'arrêt européen, mais qu'il constitue, en réalité, uniquement une nouvelle procédure d'extradition.

De même, la création d'Eurojust, si elle constitue une avancée du point de vue du rapprochement entre les autorités judiciaires des Etats membres, s'inscrit toujours dans la même logique de la coopération judiciaire, qui n'a pas démontré jusqu'à présent son efficacité. L'exemple d'Europol, s'agissant de la coopération policière, peut même laisser craindre le pire.

Les réponses apportées jusqu'à présent par les différents gouvernements sont donc restées sans commune mesure avec l'ampleur des défis soulevés par l'augmentation des formes graves de criminalité transnationale.

Sous le signe de l'humour, il est permis de penser que les choses ne seraient pas différentes si l'on avait confié aux délinquants internationaux le soin d'organiser la défense de la société face à leurs actions. La multiplication de procédures aux contraintes mal définies et de comités privés de directives claires présentent, en effet, l'avantage de donner à croire que les problèmes ne sont pas ignorés, sans pour autant courir le risque de parvenir à un niveau sérieux d'efficacité.

En réalité, face au danger commun grandissant, l'instauration d'un commandement unique n'est pas moins nécessaire aujourd'hui en ce domaine qu'elle ne le fut au temps des conflits armés. A la communautarisation du crime peut seule répondre la communautarisation de la répression.

Seules la constitution d'une autorité responsable des poursuites et l'unification des règles et

procédures pénales nécessaires à la mise en oeuvre efficace des poursuites et des enquêtes constitueraient une réponse adaptée face à ces formes graves de criminalité transfrontalière.

Maurice Rolland, ancien conseiller à la Cour de cassation, rappelait que le ministère public était « *une institution née de la pratique, de la nécessité* » (1<sup>(\*)</sup>). Or, qui contesterait aujourd'hui qu'une telle nécessité existe au niveau européen ?

Comment justifier aux yeux des citoyens l'absurdité qui consiste à ouvrir largement les frontières aux criminels pour les refermer ensuite aux organes chargés de la répression ?

La création d'un tel « ministère public européen » se heurte-elle à des difficultés insurmontables ? Il est permis d'en douter. Certes, l'existence d'un ministère public a pendant longtemps distingué les systèmes inquisitoriaux, des systèmes de *common law*, où la procédure accusatoire faisait qu'ils en étaient dépourvus. Toutefois, malgré d'importantes différences qui subsistent, on peut constater une certaine convergence en Europe, dont la création par l'Angleterre du *Crown Prosecution Service*, en 1985, offre l'illustration.

Par ailleurs, il existe déjà, au niveau international, des réalisations plus ambitieuses. Ainsi, la création de la Cour pénale internationale, après la mise en place des deux tribunaux pénaux internationaux, montre que les difficultés ne sont pas insurmontables entre un nombre de pays considérablement plus important que les Quinze et avec des systèmes juridiques bien plus différents.

Au niveau européen, la France avait déjà proposé, en 1982, la création d'une Cour pénale européenne, compétente pour les formes graves de criminalité transnationale comme le terrorisme. L'échec de ce projet apparaît d'autant plus regrettable depuis les attentats du 11 septembre dernier.

L'examen du Livre vert de la Commission européenne sur la protection des intérêts financiers de la Communauté et la création d'un procureur européen, dont le Sénat est saisi en vertu de l'article 88-4 de la Constitution, offre donc l'occasion à la délégation pour l'Union européenne du Sénat de confirmer ses prises de position antérieures en faveur de la création d'un véritable « espace judiciaire européen », comme corollaire de l'espace de libre circulation.

## **I. L'origine de l'idée d'un « ministère public européen »**

Après l'échec du projet de création d'une Cour pénale européenne, l'idée s'est développée, durant les années 1990, d'un « ministère public européen », compétent pour lutter contre les « eurocrimes ».

### **1. Les prémisses**

Cette idée a, tout d'abord, été formulée par un rapport d'expert, le « *Corpus juris* », élaboré sous la direction de Mme Mireille Delmas-Marty, en 1997, qui concluait à la nécessité, à la légitimité ainsi qu'à la faisabilité de la création d'un procureur européen dans un domaine spécifique, celui de la protection des intérêts financiers de la Communauté. Il prévoyait également la définition d'incriminations communes à tous les Etats membres en la matière.

Accueillie à l'époque avec un certain scepticisme, l'idée d'un parquet européen a resurgi à

l'occasion de la création d'Eurojust, certains commentateurs voyant dans cet organe de coopération judiciaire l'embryon d'un futur parquet européen, compétent pour toutes les formes graves de criminalité transnationale. Cependant, on sait que les négociations sur Eurojust ont conduit les gouvernements à en faire simplement une unité chargée d'améliorer la coopération judiciaire.

C'est pourquoi la création d'Eurojust n'a pas mis un terme à l'idée de créer un parquet européen. C'est même plutôt le contraire, car plusieurs hautes personnalités, telles que le Chancelier allemand Gerhard Schröder, le Premier ministre et le Président de la République française ont évoqué à nouveau cette idée à l'occasion de leurs prises de position respectives sur l'avenir de l'Europe.

Les juges, eux-mêmes, qui ont plusieurs fois appelé à un renforcement de l'Europe de la justice depuis l'appel de Genève en 1996, se sont prononcés en faveur d'un parquet européen, comme le groupe de travail sur l'avenir de l'Europe de la Cour de Cassation dans un rapport du 10 septembre 2001.

## **2. Le rappel des prises de position du Sénat**

Le Sénat, et en particulier sa délégation pour l'Union européenne, ont joué un rôle « pionnier » en la matière.

Je rappellerai, que la délégation pour l'Union européenne a publié en 1997 un rapport d'information sur la construction d'un espace judiciaire européen qui préconisait la création d'un ministère public européen et la définition d'un droit pénal de l'Union pour lutter contre la grande criminalité transnationale. Il suggérait, en outre, de recourir à une méthode originale, celle qui a ensuite été retenue pour élaborer la Charte des droits fondamentaux, puis pour se pencher sur l'avenir de l'Europe.

Le Sénat s'est prononcé, de manière solennelle, le 28 mars 2001, dans une résolution à propos de la création d'Eurojust, en faveur d'une Convention pour étudier les conditions de l'unification des droits pénaux et la création d'un ministère public européen.

De récentes questions orales européennes, portant sur Eurojust ou sur le mandat d'arrêt européen ont également donné l'occasion d'évoquer cette question avec la ministre de la Justice, Mme Marylise Lebranchu, qui n'est pas parue opposée à cette idée.

## **3. La particularité de la fraude communautaire**

Parmi les formes graves de criminalité transnationale auxquelles est confrontée de manière croissante l'Union européenne, la fraude au budget communautaire occupe une place particulière.

Comme le montrent les rapports réguliers de la Commission européenne ou le rapport de notre excellent collègue Pierre Brana de l'Assemblée nationale<sup>2(\*)</sup>, elle est estimée à plus d'un milliard d'euros. Certes, d'autres formes de criminalité, comme le terrorisme, le trafic des êtres humains ou le trafic de drogue sont particulièrement odieuses, mais cette fraude « communautaire » est très souvent le fait d'organisations criminelles impliquées dans ces formes de criminalité et elle porte atteinte à la crédibilité même des institutions européennes

et de l'Europe.

Ainsi, plusieurs instruments ont été adoptés par les États membres sur la protection pénale des intérêts financiers, notamment une convention du 26 juillet 1995. Or, cette convention n'est pas encore entrée en vigueur, faute d'avoir été ratifiée par tous les États membres.

Par ailleurs, la nature particulière de l'atteinte aux intérêts communautaires ne permet pas, en l'état, une répression pénale efficace, en raison du morcellement de l'espace pénal européen.

Comme le relève la Commission européenne :

*« (...) face à quinze systèmes judiciaires pénaux différents, la Communauté ne dispose que de moyens très limités pour assurer une protection des intérêts financiers communautaires effective et équivalente dans les États membres, telle que fixée par le traité. Dans la configuration actuelle, aussi efficace que soit la coordination administrative que procure l'Office européen de lutte antifraude, les poursuites pénales demeurent incertaines. En effet, la Communauté ne dispose pas des instruments qui complètent l'action de prévention et d'enquête administrative au moyen d'une fonction de poursuite pénale »<sup>3(\*)</sup>.*

Or, à la faveur de l'élargissement, ces difficultés vont s'accroître avec l'augmentation du nombre d'États membres et du nombre d'opérateurs et d'administrations impliqués dans la gestion des fonds communautaires.

C'est la raison pour laquelle, tant le comité des experts indépendants, que le comité des sages, ainsi que le comité de surveillance de l'OLAF ont recommandé en 1999 la création d'un procureur européen compétent pour la lutte contre la fraude, dans le prolongement du « Corpus juris ».

Enfin, la création d'un procureur européen dans le domaine spécifique de la lutte contre la fraude serait en cohérence avec la séparation entre le premier et le troisième pilier, dont relève la coopération judiciaire en matière pénale. En effet, la lutte contre la fraude est déjà largement « communautarisée » et la création d'un procureur européen marquerait, à cet égard, un aboutissement logique de l'intégration communautaire. Elle resterait en cohérence avec les autres formes de criminalité relevant du troisième pilier, pour lesquelles Eurojust continuerait de jouer un rôle de premier plan.

## **II. Le dispositif proposé par la Commission européenne**

Le Livre vert, qui est soumis à l'examen du Sénat, constitue une étude approfondie qui complète la proposition de la Commission européenne de réviser les traités afin de créer un procureur européen chargé de la protection des intérêts financiers de la Communauté, qu'elle avait présentée lors des travaux de la dernière Conférence Intergouvernementale, et qui était elle-même inspirée du « Corpus juris » de Mme Mireille Delmas-Marty.

Dans cette contribution, qui n'a pas été retenue dans le traité de Nice, la Commission européenne proposait de modifier l'article 280 du traité instituant la Communauté européenne et d'inclure un article 280 bis, où seraient précisées les conditions de nomination et les missions de ce Procureur européen.

Ce Procureur européen serait un organe judiciaire indépendant. Il serait nommé par le Conseil à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission et après avis conforme du Parlement européen, pour un mandat non renouvelable d'une durée de six ans. En cas de faute grave ou d'insuffisance professionnelle, il pourrait être déclaré démissionnaire par la Cour de Justice à la requête du Parlement européen, du Conseil ou de la Commission.

Les missions du Procureur européen seraient les suivantes :

- Le Procureur européen devrait rassembler les preuves, à charge et à décharge, afin de permettre, le cas échéant, d'engager des poursuites à l'encontre des auteurs des infractions définies en commun pour protéger les intérêts financiers de la Communauté. Il devrait ainsi être chargé de la direction et de la coordination des poursuites. Le Procureur européen aurait une compétence spécialisée, prioritaire sur les compétences des autorités de poursuite nationales, mais pour autant articulée avec celles-ci afin d'éviter les doubles emplois.
- Recourant aux autorités de recherche existantes (police) pour l'exécution des investigations, le Procureur européen exercerait la direction des activités de recherche dans les affaires qui le concernent.
- Le Procureur européen aurait compétence, sous le contrôle du juge, pour renvoyer en jugement les auteurs des faits poursuivis.
- Le Procureur devrait, lors du procès lui-même, exercer l'action publique afin de défendre les intérêts financiers des Communautés.

À la différence d'un parquet national, le Procureur européen n'aurait pas de compétence en matière d'exécution du jugement, qui resterait soumise au droit national.

Enfin, la contribution renvoie au droit dérivé, selon la procédure fixée à l'article 251 du traité (majorité qualifiée du Conseil et codécision du Parlement européen), les règles relatives au statut du Procureur européen, ainsi que les règles relatives aux infractions pénales et aux peines, à la procédure et au contrôle juridictionnel.

Le Livre vert porte donc principalement sur le contenu de ces règles de droit dérivé qui devraient être adoptées à la suite de la modification du traité.

Comme tout Livre vert, ce document propose différentes options et il expose les préférences de la Commission européenne. Il comporte dix-huit questions qui s'adressent à toutes les « parties intéressées ». La Commission souhaite, en effet, recueillir les différents avis jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2002, pour proposer, le cas échéant, dès 2003, une nouvelle proposition de révision des traités.

D'après le dispositif proposé par la Commission, le « ministère public européen » serait un organe très décentralisé, dirigé par un Procureur européen et composé de procureurs européens délégués, désignés par chaque Etat membre. Il serait uniquement compétent pour la protection des intérêts financiers de la Communauté.

La Commission européenne préconise une large saisine du Procureur européen, qui pourrait être saisi par toute personne physique ou morale et qui pourrait s'auto-saisir. Par ailleurs,

certaines autorités nationales et communautaires, ayant des compétences particulières dans le domaine de la lutte contre la fraude aux intérêts communautaires auraient l'obligation de saisir le Procureur européen.

Au niveau de la phase préparatoire, la Commission européenne marque sa préférence pour un système de légalité des poursuites, afin d'assurer une poursuite uniforme dans l'espace judiciaire européen, avec quelques exceptions (dont l'application de l'adage « *de minimis non curat praetor* » ou la possibilité d'une transaction à ce stade).

Sur la conduite des recherches, la Commission estime que le Procureur européen doit pouvoir accéder à tout l'éventail des mesures de recherche qui existent au niveau national. Il pourrait donc, moyennant l'intervention d'un juge national désigné par chaque Etat dès lors que les droits fondamentaux sont en jeu, dit « juge des libertés », collecter et saisir toute information utile, auditionner les témoins et interroger les suspects, contraindre ces derniers à comparaître devant lui, perquisitionner, procéder à des saisies, y compris de la correspondance, geler des avoirs, recourir à des écoutes téléphoniques, demander la délivrance d'un mandat d'arrêt, le placement sous contrôle judiciaire ou encore la mise en détention provisoire. Selon la Commission, le principe de reconnaissance mutuelle pourrait s'appliquer aux mesures de recherche nationales auxquelles aurait recours le Procureur européen, alors que ses actes auraient la même portée juridique dans tout l'espace européen, en vertu même de leur nature communautaire.

Pour mener ses enquêtes, le Procureur européen devrait pouvoir s'appuyer sur les services nationaux de recherche, policiers et judiciaires, le cas échéant constitués en équipes communes d'enquête, pour exécuter concrètement les actes autorisés ou délivrés par le juge des libertés.

La Commission préconise, à cet égard, de se conformer dans chaque État membre au système de relation existant entre autorités nationales de poursuite et autorités nationales de recherche.

De même, le Procureur européen devrait se conformer au droit national de chaque État pour le classement ou le renvoi en jugement. Ainsi, à l'issue de la phase préparatoire, un juge national exerçant la fonction de contrôle du renvoi en jugement, confirmerait les charges sur la base desquelles le Procureur européen entend requérir et la validité de la saisine de la juridiction de renvoi.

Le Procureur européen exercerait l'action publique devant les juridictions compétentes des Etats membres, selon le droit national applicable. Les jugements continueraient donc d'être rendus par les juges nationaux.

### **III. L'objet de la proposition de résolution : Approuver le principe de la création d'un « ministère public européen », sous deux réserves et avec une observation**

#### **1. La création d'un système juridictionnel pénal intégré dans le domaine de la protection des intérêts financiers, ne fait pas obstacle au renforcement de la coopération judiciaire pénale, notamment par l'intermédiaire d'Eurojust, pour les autres formes graves de criminalité transnationale**

Si la plupart des réactions au Livre vert ont été jusqu'à présent assez hostiles, notamment de

la part du Royaume-Uni, mais également de la part du Gouvernement français et de la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale, les arguments des opposants au projet de la Commission sont assez surprenants.

En effet, l'argument communément employé, d'après lequel la mise en place d'Eurojust rendrait superflue la création d'un procureur européen, ne paraît pas convainquant.

Contrairement au souhait du Sénat, exprimé dans sa résolution, les représentants des Etats membres ne se sont, en effet, accordés que sur le plus petit dénominateur commun. Certes, Eurojust est compétent pour un large champ d'infractions et les membres qui ont été désignés sont des personnalités qualifiées, mais il convient de ne pas nourrir trop d'illusions à son égard.

Eurojust demeure, en effet, une simple unité chargée d'améliorer la coopération judiciaire entre les autorités compétentes des Etats membres, et à aucun moment la décision instituant Eurojust n'évoque la perspective de lui voir confier le contrôle judiciaire sur les activités d'Europol.

De plus, comme l'ont regretté publiquement les membres de l'unité provisoire Pro-Eurojust, dans leur rapport pour l'année 2001, « *les Etats membres ont créé une mosaïque de compétences* » au sein de l'unité et plus d'une vingtaine d'obstacles à l'entraide judiciaire ont été mis en évidence.

Par ailleurs, il convient de remarquer, d'une part, que les missions d'Eurojust ont été intégrées dans le traité de Nice, lors de la dernière Conférence intergouvernementale, et que, en conséquence, la transformation d'Eurojust en un parquet européen nécessiterait une révision des traités et ne pourrait être réalisée de manière progressive, et d'autre part, que son siège a été fixé à La Haye, alors que les conclusions du Conseil européen de Laeken mentionnent, au point 57, que « *en cas de création d'un procureur européen, son siège sera fixé conformément aux dispositions de la décision du 8 avril 1965* », c'est-à-dire à Luxembourg, puisqu'il s'agirait d'une institution judiciaire.

Dès lors, considérer qu'il convient de partir d'Eurojust pour parvenir progressivement à la création d'un parquet européen, ne paraît guère crédible.

Plus fondamentalement, on voit mal pourquoi la création d'Eurojust serait un obstacle à la mise en place, dans le domaine spécifique de la protection pénale des intérêts financiers, d'un « ministère public européen ».

## **2. La création d'un « ministère public européen », ne peut se concevoir sans la mise en place d'une instance juridictionnelle pénale au niveau européen et d'une unification des droits et des procédures pénales y afférentes**

### **a) L'unification des droits pénaux et la méthode pour la réaliser**

La Commission estime nécessaire de parvenir à un très haut degré d'harmonisation, en ce qui concerne le droit pénal (incriminations, sanctions) et les régimes de prescription, relatifs à la protection pénale des intérêts financiers, et de recourir au principe de reconnaissance mutuelle uniquement pour les règles de procédure encadrant l'exercice des fonctions du



Procureur européen.

Il paraît souhaitable d'aller plus loin que la simple harmonisation des législations nationales pour des raisons évidentes d'efficacité, car, en matière pénale, la moindre différence de texte fournit des échappatoires et des occasions de nullité de procédure.

La création d'un « ministère public européen » devrait donc nécessairement s'accompagner d'une unification des règles et des procédures pénales, la plus complète possible, en particulier pour la définition des incriminations, y compris la tentative ou la complicité, les circonstances aggravantes, comme l'association de malfaiteurs, ainsi que les régimes de prescription. A défaut, il paraît envisageable de recourir à l'harmonisation et au principe de reconnaissance mutuelle, mais uniquement en matière de sanctions et de procédures pénales.

Compte-tenu des difficultés actuelles rencontrées par l'harmonisation pénale au niveau communautaire, la Commission préconise une « communautarisation » complète de la protection pénale des intérêts financiers, avec en particulier la règle de la majorité qualifiée.

A cet égard, l'idée d'une instance comprenant notamment des délégués des parlements nationaux et du Parlement européen, chargée de préparer cette unification, telle que je l'avais proposée dans le rapport d'information sur « la construction d'un espace judiciaire européen », que j'avais présenté au nom de la délégation pour l'Union européenne du Sénat en 1997, trouverait ici son entière justification, étant donné l'expertise qu'ils détiennent et leur légitimité.

## **b) La garantie juridictionnelle**

Alors que la Commission européenne se montre ambitieuse s'agissant du Procureur européen, paradoxalement elle se montre très en retrait en ce qui concerne l'aspect juridictionnel de son projet.

Dans ce domaine, elle fait même preuve d'un curieux manque d'audace, par rapport au « Corpus juris », qui déjà excluait la création d'une Cour pénale européenne, compétente pour se prononcer sur le fond, mais qui estimait indispensable de créer une « chambre préliminaire européenne » et de renforcer les compétences de la Cour de Justice des Communautés européennes en matière pénale, pour l'interprétation et le contrôle de l'application des normes, ainsi que pour trancher les conflits de compétence.

En effet, la Commission européenne n'envisage pas que le jugement, et même que le contrôle sur les actes du Procureur européen ou le contrôle sur la décision de renvoi en jugement, puissent intervenir à un autre niveau que l'échelon national.

Or, il convient de s'interroger sur le déséquilibre qui pourrait résulter de l'absence de garantie juridictionnelle suffisante au niveau européen et du risque d'atteinte à l'égalité entre les justiciables.

Ainsi, prévoir l'intervention d'un juge national chargé de contrôler l'acte de renvoi en jugement n'est pas satisfaisant, car il ne protégerait pas les justiciables contre la pratique du « forum shopping », qui consisterait à laisser le choix au Procureur européen de renvoyer l'affaire devant les tribunaux de l'Etat où celle-ci aurait le plus de chance d'aboutir à une

condamnation.

De même, confier au « juge des libertés » national le soin de contrôler ou d'autoriser les actes coercitifs du Procureur européen est très discutable, car ce contrôle risque d'être très difficile à exercer en pratique s'agissant d'affaires transnationales. En réalité, plusieurs juges des libertés seraient saisis dans différents Etats, et leur contrôle serait d'autant plus amoindri.

La création d'une « chambre préliminaire », telle qu'elle existe au sein de la Cour pénale internationale, paraît donc préférable, et c'est d'ailleurs la solution qui a été retenue dans la seconde version du « Corpus juris », mais uniquement pour le contrôle de la décision de renvoi.

Mais ce qui est valable pour la phase préparatoire, l'est également en matière de jugement.

Comme l'indique un observateur avisé :

*« la question de l'équilibre institutionnel en Europe est également concernée par la relation entre juge et ministère public »<sup>4(\*)</sup>.*

**Une réflexion sur la création d'une Cour pénale européenne apparaît dès lors indissociable de la création d'un « ministère public européen ».**

Le rapport du groupe de travail sur l'avenir de l'Europe, réuni à la Cour de cassation, le 10 septembre 2001, place, d'ailleurs, à juste titre, sur le même plan, la création d'un parquet européen et d'une Cour pénale européenne.

L'exemple de la Suisse est, à cet égard, riche d'enseignements.

En effet, alors que le système de la Confédération Helvétique réservait des compétences quasi-exclusives aux cantons en matière judiciaire, une réforme a été introduite afin de reconnaître au ministère public fédéral la compétence pour poursuivre certaines infractions spécifiques, considérées comme portant atteinte aux intérêts de la Confédération dans son ensemble. Toutefois, en l'absence d'une instance juridictionnelle pénale au niveau fédéral, ce parquet devait exercer ses missions en étroite liaison avec les juridictions pénales compétentes au niveau cantonal. Or, peu après la création de ce système, les nombreux inconvénients de celui-ci ont conduit la Confédération Helvétique à créer récemment une Cour pénale fédérale, compétente pour se prononcer sur le fond.

Au regard de cette expérience, et sans entrer dès à présent dans les modalités juridiques et les conséquences institutionnelles d'un tel projet, il paraît néanmoins nécessaire de poser, dès à présent, le principe selon lequel la création d'un « ministère public européen » ne peut se concevoir sans la création d'une instance juridictionnelle pénale au niveau européen, éventuellement issue de la Cour de Justice des Communautés européennes, c'est-à-dire d'une Cour pénale européenne, compétente en premier et/ou en dernier ressort, pour contrôler, en particulier, les actes de recherche qui constituent une restriction aux libertés fondamentales, la décision de renvoi en jugement, ainsi que pour se prononcer sur le fond.

Compte tenu des attentes légitimes des citoyens dans ce domaine, il paraîtrait souhaitable que la question de la création d'un « ministère public européen » soit inscrite à l'ordre du jour des

prochains travaux de la Convention, ainsi que de la future Conférence intergouvernementale de 2004.

Enfin, au cas où le dispositif proposé ne recueillerait pas l'unanimité au sein des Etats membres, et tout en regrettant par avance les effets de distorsion qui en résulteraient, il semble utile de souligner la possibilité, pour les Etats membres qui y seraient favorables, de recourir au mécanisme de la coopération renforcée.

Pour ces raisons, je vous propose de conclure au dépôt de la proposition de résolution qui suit :

## **PROPOSITION DE RÉOLUTION**

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le Livre vert de la Commission européenne sur la protection pénale des intérêts financiers communautaires et la création d'un Procureur européen (E 1912),

Constate que l'augmentation des formes graves de criminalité transnationale, telles que le terrorisme international, le trafic de drogue ou le trafic des êtres humains, constitue un véritable défi pour l'Union européenne, qui rend plus que jamais urgente la création d'un « espace de liberté, de sécurité et de justice », en raison du morcellement actuel de l'espace pénal européen, qui ne pourra que s'aggraver et se complexifier avec le prochain élargissement de l'Union,

Considère que seules la constitution d'une autorité responsable des poursuites et l'unification des règles et procédures pénales nécessaires à la mise en oeuvre efficace des poursuites et des enquêtes constitueraient une réponse adaptée face à ces formes graves de criminalité transfrontalière,

Rappelle, à cet égard, les termes de sa résolution n° 67, adoptée le 29 mars 2001, en particulier son dernier paragraphe où il est demandé au Gouvernement « *d'agir au sein du Conseil afin qu'une Convention composée de parlementaires nationaux et européens, ainsi que de représentants des Gouvernements et de la Commission européenne soit réunie pour étudier, dans les matières relevant de la compétence d'Eurojust, les conditions de l'unification des droits pénaux et de la création d'un ministère public européen (...)* »,

Considère que le renforcement de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, qui passe notamment par l'octroi de compétences opérationnelles à Eurojust et à Europol, ainsi que par la ratification des instruments déjà existants, ne fait pas obstacle à la création d'un « ministère public européen », spécifiquement chargé de lutter contre la fraude aux intérêts financiers de la Communauté, étant donné la responsabilité particulière de la Communauté dans ce domaine et les entraves créées par le morcellement de l'espace judiciaire européen à la répression efficace de ce type spécifique de criminalité transnationale, qui constitue une atteinte à la crédibilité même de l'Europe,

Approuve le principe de la création d'un « ministère public européen », telle qu'elle a été suggérée par la Commission européenne dans sa contribution à la dernière Conférence

intergouvernementale, ainsi que les orientations générales du Livre vert, sous les deux réserves suivantes :

Estime, d'une part, que la création d'un « ministère public européen », c'est-à-dire d'une autorité chargée de la direction des recherches, responsable des poursuites et de l'exercice de l'action publique, ne peut se concevoir sans la création d'une instance juridictionnelle pénale au niveau européen, éventuellement issue de la Cour de Justice des Communautés européennes, c'est-à-dire d'une Cour pénale européenne, compétente en premier et/ou en dernier ressort, pour contrôler, en particulier, les actes de recherche qui constituent une restriction aux libertés fondamentales et la décision de renvoi en jugement, ainsi que pour se prononcer sur le fond,

Estime, d'autre part, que la création d'un « ministère public européen » devrait nécessairement s'accompagner d'une unification des règles et des procédures pénales, la plus complète possible, en particulier pour la définition des incriminations, y compris la tentative ou la complicité, les circonstances aggravantes, comme l'association de malfaiteurs, ainsi que les régimes de prescription ; à défaut d'unification, et uniquement en matière de sanctions et de procédures pénales, il serait envisageable de recourir à l'harmonisation et au principe de reconnaissance mutuelle,

Considère qu'une instance comprenant notamment des délégués des parlements nationaux et du Parlement européen, telle qu'elle avait été proposée dans le rapport d'information sur « la construction d'un espace judiciaire européen » de la délégation pour l'Union européenne du Sénat de 1997, pourrait utilement préparer cette unification des règles de droit pénal et des procédures,

Souligne l'intérêt de recourir au mécanisme de la coopération renforcée, au cas où le dispositif proposé ne recueillerait pas l'unanimité au sein des Etats membres,

Souhaite que cette question soit inscrite à l'ordre du jour, tant de la Convention sur l'avenir de l'Europe que de la future Conférence intergouvernementale de 2004.

<sup>(1)</sup> « *Le ministère public en droit français* », *JCP*, 1956, I, 1271.

<sup>(2)</sup> « *Fraudes communautaires : quels choix pour une lutte efficace ?* », *Rapport d'information n°2507, Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale*.

<sup>(3)</sup> *Contribution complémentaire de la Commission à la Conférence intergouvernementale sur les réformes institutionnelles, du 29 septembre 2000*.

<sup>4</sup> Jean-François KRIEGK, *Président du Tribunal de grande instance de Carpentras*, « *Quel ministère public européen pour quel espace judiciaire européen ?* », *Les Petites affiches*, 25 avril 2001, n°82, p.4-9.