

CONCOURS THEMIS 2010

DES PARQUETS D'EUROPE

À UN

PARQUET EUROPÉEN

ÉCOLE NATIONALE DE LA MAGISTRATURE

FRANCE



Sophie DURBECQ

Perrine LANNELONGUE

Marion METELLUS

INTRODUCTION

La Recommandation 2000 (19) adoptée par le Conseil de l'Europe le 6 octobre 2000 définit le parquet comme « *l'autorité chargée de veiller, au nom de la société et dans l'intérêt général, à l'application de la loi lorsqu'elle est pénalement sanctionnée en tenant compte, d'une part, des droits des individus et, d'autre part, de la nécessaire efficacité du système de justice pénale* ». Bien que les dénominations puissent varier selon les pays – Ministère Public en France, en Belgique et au Luxembourg, *Pubblico Ministero* en Italie, *Staatsanwalt* en Allemagne, *Director of public prosecution* en Grande-Bretagne... - force est de reconnaître que l'institution telle qu'elle est ici définie nous est désormais commune.

Aujourd'hui, tous les Etats connaissent en effet une autorité publique de poursuite, même ceux dont la conception de la justice n'appelle pas, en principe, l'existence d'un ministère public. Il faut à cet égard rappeler que deux conceptions théoriques président la procédure pénale, le modèle accusatoire et le modèle inquisitoire. La procédure de type inquisitoire est centrée sur la recherche des preuves préalablement à l'audience pénale et les rôles principaux sont dévolus au procureur qui est un accusateur public, et au juge d'instruction qui est l'inquisiteur, étymologiquement celui qui enquête. Dans les pays dont la procédure pénale est historiquement de type inquisitoire, il est donc tout à fait logique de trouver un ministère public. Les parquets français sont par exemple les descendants lointains des gens du Roy qui, au moyen-âge, étaient chargés de représenter les intérêts du souverain devant les juridictions, alors que l'institutionnalisation du ministère public en procédure pénale allemande a été le résultat du mouvement de réforme inspiré par le siècle des Lumières. A l'inverse, la procédure accusatoire repose sur le rôle prédominant des parties privées, la victime et l'accusé, qui rapportent les preuves ; les poursuites sont donc traditionnellement exercées à la diligence soit de la victime, soit de la police, et non par un accusateur public. Néanmoins, même dans les pays de tradition accusatoire, on trouve désormais un ministère public, créé plus ou moins récemment. En Angleterre notamment, le *Crown Prosecution Service* que l'on peut assimiler à un ministère public, a été créé en 1985 par le *Prosecution of offenses Act*. Historiquement, les poursuites tout comme le jugement des infractions reposaient sur le citoyen anglais et non sur des magistrats professionnels. Lorsqu'au XIX^e siècle une réforme s'est avérée nécessaire, une police professionnelle a été créée, mais l'idée d'un procureur « à la française » a été rejetée. Les fonctions d'investigation et de poursuites étaient donc réunies dans les mains d'un même corps professionnel. En 1879 a été créé le *Director of Public Prosecutions* dont le rôle principal était d'aider et de conseiller la police. Puis au XX^e siècle, s'est développée l'idée selon laquelle les fonctions de procureur et de policier sont incompatibles et en 1981, la commission *Phillips* sur la procédure pénale a proposé de priver la police de son pouvoir de déclencher les poursuites, lequel a été confié à un nouvel organe indépendant, le *Crown Prosecution*

Service. Ainsi, la division entre les modèles inquisitoire et accusatoire tend aujourd'hui à s'amenuiser et l'Europe semble connaître l'avènement d'un système procédural mixte, dans lequel le parquet a incontestablement une place, dont il reste encore à définir la teneur.

Ce métissage procédural, empruntant à la fois à l'accusatoire et à l'inquisitoire, se retrouve également dans la place accordée au ministère public au sein de la procédure pénale. Dans les procédures de type inquisitoire, on observe en effet un recul du juge d'instruction au profit du procureur, lequel se voit confier un rôle croissant dans la phase préparatoire au jugement dans l'ensemble des pays européens. Ainsi notamment, l'Allemagne et l'Italie ont supprimé le juge d'instruction pour confier la direction de l'instruction au Ministère Public. Les Pays-Bas et le Portugal ont conservé le juge d'instruction, mais l'instruction judiciaire occupe une place limitée dans la phase préparatoire de la procédure pénale. En Suisse, l'unification de l'instruction sur l'ensemble du territoire prévue pour le 1^{er} janvier 2011, date de l'entrée en vigueur du nouveau code de procédure pénale adopté en 2007, s'accompagnera d'un transfert des pouvoirs de direction de l'instruction au ministère public. En France et en Espagne, la suppression du juge d'instruction et la prise en charge de la phase préliminaire du procès par le ministère public, déjà réalisée pour les infractions les moins graves, font l'objet de débats et de projets de lois récurrents depuis plusieurs années.

Corrélativement, le ministère public est doté des moyens qui lui permettent d'assurer cette nouvelle mission d'enquête et d'instruction. Outre que le ministère public dirige dans de nombreux Etats la police judiciaire, il dispose de plus en plus de la faculté d'user de mesures coercitives qui n'étaient auparavant réservées qu'au magistrat chargé de l'enquête. Saisies, écoutes téléphoniques, perquisitions... peuvent désormais être menées à l'initiative du ministère public, ces mesures étant toutefois soumises au contrôle d'un juge, garant du respect des libertés individuelles. Dans la droite ligne de cette évolution des missions du parquet, qui est ou tend à devenir un acteur clé de la procédure pénale interne doté de moyens importants, celui-ci devrait donc aussi disposer d'instruments efficaces au niveau international.

Il est en effet constant que depuis la fin de la seconde guerre mondiale, les infractions ne sont plus commises uniquement au sein d'un seul Etat. L'abolition progressive des frontières nationales au sein de l'Europe et l'extraordinaire facilité de la circulation des personnes, des biens et des capitaux ont généré une nouvelle criminalité transnationale dont les réseaux s'étendent notamment aux capitales européennes. Si les tristement célèbres attentats du 11 septembre 2001 ont fait prendre conscience de la nécessité de lutter contre ces infractions internationales s'agissant des atteintes aux personnes, la crise économique et financière que l'on connaît actuellement a également souligné la nécessité de lutter efficacement contre les infractions transnationales à caractère financier. Or les parquets nationaux ne peuvent appréhender seuls de tels phénomènes, d'une part parce que les criminels se déplacent pour échapper aux poursuites, et d'autre part, parce que les questions judiciaires relèvent

du pouvoir régalién des Etats. Un parquet national, si puissant soit-il dans son Etat, ne saurait empiéter sur le domaine judiciaire d'un Etat voisin.

En réponse aux infractions transnationales, il est donc indispensable d'organiser une coopération pénale à une échelle également transnationale. En raison de la proximité géographique et idéologique des pays européens, l'échelle la mieux adaptée pour une réponse pénale efficace semble être aujourd'hui l'Europe, au sein de laquelle, on peut dénombrer trois espaces judiciaires : le Conseil de l'Europe tout d'abord, créé en 1949 pour favoriser en Europe un espace démocratique et juridique commun et qui regroupe aujourd'hui 47 pays, soit la quasi-totalité de l'Europe géographique ; l'espace Schengen ensuite, né des accords de Schengen de 1985 constituant au départ un instrument économique visant la libre circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services, qui s'est accompagné ensuite de dispositions policières et judiciaires destinées à compenser le manque de sécurité qu'entraîne la suppression des frontières ; l'Union européenne enfin, qui comprend actuellement 27 Etats membres et affirme aujourd'hui sa volonté de créer un « *espace de liberté, de sécurité et de justice* ».

Il est donc nécessaire de trouver les moyens de lutter efficacement contre la criminalité transnationale, par la mise en place d'une entraide efficace entre les Etats. Le ministère public, dont la mission et les moyens d'action sont en constante progression au sein de chaque Etat, devrait logiquement être au cœur de cette coopération internationale en matière pénale. Eu égard à sa mission essentielle qui est le déclenchement et l'exercice de l'action publique, et à ses pouvoirs d'investigations plus ou moins accrus, le parquet a en effet vocation à être un élément clé de la coopération internationale en matière pénale. Qu'en est-il réellement?

On constate que la coopération entre les parquets d'Europe, si elle existe, est insuffisante (I), de sorte que pour dépasser ces difficultés, on pourrait envisager la création d'un parquet européen (II).

I. Une coopération pénale insuffisante entre parquets d'Europe

S'il existe une coopération pénale inter-parquet dont l'Europe peut certes se féliciter, on ne peut cependant que constater qu'elle est restée embryonnaire. En effet, son développement se heurte à des obstacles qui tiennent tant aux différents parquets d'Europe (A), qu'à la coopération dont il est question (B).

A. Les difficultés inhérentes aux parquets d'Europe

Les parquets d'Europe sont trop différents, en ce qui concerne tant l'étendue de leur mission (1) que leur statut (2), ce qui limite leur faculté à se comprendre et à coopérer.

1. Un rôle variable selon les pays

On constate une disparité du rôle du parquet selon les pays, non seulement quant à la mission première du parquet qui est de poursuivre les infractions à la loi pénale, mais également et surtout quant à la phase préparatoire du procès pénal.

Si tous les parquets d'Europe ont pour mission de poursuivre les infractions à la loi pénale, la décision de poursuivre n'obéit pas aux mêmes règles dans tous les pays. Tout d'abord, certains pays appliquent le principe de *l'opportunité des poursuites*, qui permet par exemple aux procureurs français, espagnol, belge ou portugais de décider de déclencher ou non l'action publique en fonction des particularités de l'espèce et sans avoir à justifier leur décision. *A contrario*, d'autres pays appliquent le principe de *légalité des poursuites*, qui oblige par exemple le procureur italien ou le procureur tchèque à poursuivre tout acte incriminé par la loi pénale. D'autres systèmes judiciaires affirment enfin formellement le principe de légalité, mais y apportent des aménagements afin de désengorger leurs juridictions. Ainsi, le procureur allemand peut, avec l'accord du tribunal qui aurait été compétent, renoncer à poursuivre des infractions de faible importance et qui ne troublent pas gravement l'ordre public. Le procureur hongrois a quant à lui la possibilité d'interpréter assez librement la disposition du code pénal qui rend répréhensibles les seuls actes représentant un danger pour la société. Par ailleurs, il existe dans certains pays des procédures alternatives aux poursuites. Ainsi, dans seize pays, le procureur peut négocier ou imposer une sanction sans l'intervention d'un juge. Ce dispositif crée encore une disparité entre les pays, selon qu'ils ne connaissent pas ces procédures, qu'ils les connaissent mais qu'ils les utilisent peu, comme le Portugal ou la Finlande, ou qu'ils les utilisent dans des proportions importantes, comme l'Angleterre, la France, la Pologne ou les Pays-Bas. Or ces disparités ont des conséquences non négligeables au regard de l'effectivité de la coopération pénale entre les Etats européens. En effet, on conçoit aisément les difficultés qui peuvent survenir lorsqu'un parquet sollicite des mesures d'investigation ou de poursuite à un parquet voisin, alors que celui-ci entend classer en opportunité ou utiliser une alternative aux poursuites que le premier ne connaît pas ou n'envisage pas.

S'agissant par ailleurs de la phase préparatoire du procès pénal, si l'on observe globalement un rôle croissant du parquet, on constate néanmoins des disparités importantes. Dans certains pays, ce rôle est prépondérant. En Allemagne et en Italie, l'instruction est dirigée par le ministère public depuis la suppression du juge d'instruction ; aux Pays-Bas et au Portugal, le juge d'instruction demeure, mais il occupe désormais une place limitée. Dans d'autres pays, ce rôle est encore limité, voire même très réduit. En Angleterre et au pays de Galles par exemple, l'enquête relève exclusivement de la police qui jouit d'une très grande indépendance, même si le *Crown Prosecution service* prend une importance croissante dans la procédure pénale. En Espagne, à l'exception des infractions mineures, toutes les infractions font l'objet d'une instruction qui est menée par un juge. Si le projet de loi de 1988, qui a introduit les procédures simplifiées, prévoyait de confier l'instruction au ministère public, ces dispo-

sitions ont été supprimées dès le début de la discussion parlementaire. Cette disparité met là encore en lumière la difficulté de la coopération pénale internationale. En effet, dans les pays où le parquet a peu de pouvoirs et donc peu de moyens pour enquêter et instruire le dossier pénal, la coopération s'avère nécessairement moins efficace à ce stade.

Cette disparité de rôle des parquets d'Europe s'accompagne logiquement d'une disparité de statut, car les deux sont intimement liés. Les Etats ont en effet tendance à conférer à leur ministère public des pouvoirs d'autant plus importants que leur statut leur garantit indépendance et cohérence, et inversement.

2. Un statut variable selon les pays

Outre le fait que certains membres des parquets d'Europe sont magistrats alors que d'autres sont fonctionnaires ou membres d'un corps autonome, c'est au regard de l'indépendance ou de la dépendance des parquets que la différence est la plus significative, qu'il s'agisse de l' (in)dépendance externe ou interne.

L'indépendance externe du parquet, qui concerne les rapports du parquets avec les autres pouvoirs, et notamment le pouvoir exécutif, s'apprécie au regard de nombreux critères, tels que les conditions de nomination des parquetiers, leur régime disciplinaire ou la possibilité pour le pouvoir exécutif de leur donner des instructions générales ou particulières. Les degrés d'(in)dépendance externe des parquets européens sont très variables. L'Italie nous offre notamment l'exemple d'un parquet parfaitement indépendant, et cette indépendance, affirmée par la Cour constitutionnelle, est garantie par le Conseil supérieur de la magistrature italien. A l'inverse, la Cour fédérale allemande considère que le parquet fait partie intégrante du pouvoir exécutif, lequel peut le révoquer sans motivation. Entre ces deux modèles se trouvent encore de nombreuses nuances. Dans certains pays européens, la dépendance affirmée du parquet est ainsi plus ou moins encadrée. Cet encadrement peut prendre plusieurs formes. Il peut s'agir soit de la mise en place d'un conseil supérieur de la magistrature aux pouvoirs variés, soit du pouvoir dont dispose le ministre de la justice de donner au parquet des instructions particulières, qui doivent le plus souvent être adressées par écrit et versées au dossier. Or, cette question de l'indépendance des parquets rejoint celle de l'existence ou non d'une politique pénale dans le pays concerné, ce qui a une incidence sur la coopération pénale. En l'absence d'un minimum de lignes directrices, et donc de cohérence dans l'exercice des poursuites des infractions au sein d'un pays européen, la coopération pénale peut s'avérer hasardeuse. En effet, selon qu'une demande d'entraide sera adressée à tel ou tel parquet local de l'Etat, la réponse sera susceptible d'être différente en fonction des priorités locales (infra-étatiques) de politique pénale. Par exemple, une demande de coopération concernant une infraction à la législation sur les stupéfiants ou une infraction routière ne sera pas traitée de la même façon selon que le parquet local saisi axe son action sur tel ou tel domaine.

En ce qui concerne l' (in)dépendance interne, cette dernière désigne la relation d'un parquetier avec ses supérieurs directs. D'une manière générale, les parquets d'Europe sont fortement hiérarchisés, même si les degrés de subordination varient. Par exemple, le code de procédure pénale français dispose en substance que le procureur général de la Cour d'appel peut donner des instructions au procureur de la République qui dirige à son tour les membres de son parquet. Le système est donc très hiérarchisé. En Espagne, si les membres du parquet sont soumis au principe de subordination et peuvent recevoir des directives de la part de leurs supérieurs, la loi prévoit un mécanisme de révision des instructions devant le collège de tous les procureurs du parquet ou à un niveau hiérarchique supérieur. La hiérarchisation du système est donc en partie atténuée. L'Italie quant à elle se caractérise là encore par une très forte indépendance de chacun de ses membres, puisque les pouvoirs hiérarchiques formellement attribués aux chefs de parquets ont souvent été contestés, avec succès, devant le conseil supérieur de la magistrature depuis le début des années 1970. En cas de désaccord sur le déroulement de l'enquête, un procureur ne peut obliger un substitut à accomplir certains actes, même si le code de procédure pénale italien permet toutefois au procureur général de la Cour d'appel de se substituer au magistrat désigné pour mener une enquête, dans certains cas limitativement énumérés et par un acte motivé, pour éviter l'inertie du parquet. Cette disparité quant au degré de hiérarchisation des parquets européens constitue là encore un obstacle à la coopération pénale inter-parquet. D'une part, cela oblige celui qui souhaite demander un acte de coopération à connaître l'échelon hiérarchique auquel il doit s'adresser utilement. D'autre part, plus le ministère public est hiérarchisé et centralisé, moins il y a de risque de disparités au sein d'un même Etat entre les parquets locaux.

Il existe certes une volonté d'harmonisation au niveau européen. Ainsi, le Conseil de l'Europe a adopté le 6 octobre 2000 une recommandation 2000 (19) définissant certains standards tendant à rapprocher les parquets d'Europe, tels que la nécessité d'avoir des garanties de recrutement, de formation et de déroulement de carrière pour les parquetiers ; l'absence d'ingérence injustifiée des pouvoirs exécutif et législatif ; le choix privilégié d'une organisation hiérarchique avec des lignes directrices de politique pénale. Néanmoins, si le comité des ministres s'est engagé à ce que chaque Etat s'inspire de ces principes et si cette recommandation a été largement diffusée, elle n'a pas de caractère coercitif et les disparités entre parquets d'Europe persistent, pouvant constituer un frein à une coopération pénale efficace. Au-delà de ces difficultés inhérentes aux organes concernés, d'autres difficultés résultent non plus des parquets eux-mêmes, mais de leur coopération.

B. Les difficultés inhérentes à la coopération existante

L'intégration progressive d'un espace pénal européen, réalisée dans l'objectif de créer un espace de sécurité, de liberté et de justice (ELSJ), a conduit à la mise en place d'un certain nombre

d'outils de coopération pénale inter-étatiques (1), qui demeurent toutefois insuffisants pour répondre efficacement aux défis liés au développement des infractions transfrontalières (2).

1. Des outils de coopération pénale existent...

“L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait”. Nul autre domaine que celui de la coopération judiciaire n'illustre aussi bien les mots prononcés par Robert SCHUMAN lors de la Déclaration du 9 mai 1950. La méthode des “petits pas”, qui a présidé à la création puis au développement de l'Union Européenne, se retrouve dans la construction progressive d'un espace pénal européen, au sein duquel les Etats restent soucieux de conserver leurs prérogatives nationales. Démarche inédite, sans précédent dans l'Histoire, la création d'une véritable coopération judiciaire dans le domaine pénal à l'échelle européenne repose pour l'essentiel sur une coopération entre les Etats, qui entendent ainsi s'affirmer comme légitimes pour assurer le contrôle des relations entre autorités judiciaires.

En réalité, tout se passe comme si la construction d'un espace judiciaire européen avançait au fur et à mesure que les Etats s'accordent à créer des organes de coopération *ad hoc*. Progressivement mis en place pour des infractions spécifiques, la plupart ne disposent pour autant d'aucun pouvoir véritablement coercitif, aussi la poursuite des infractions ne relève-t-elle le plus souvent que des seuls organes nationaux. Ce n'est qu'avec la création du mandat d'arrêt européen et avec Eurojust que la coopération pénale a amorcé un processus d'institutionnalisation.

Le réseau judiciaire européen, créé par une action commune du 29 juin 1998, lutte ainsi “contre les formes graves de criminalité”, en application du programme de 1997 relatif à la criminalité organisée. Il réunit des points de contacts désignés dans chaque Etat membre pour améliorer l'entraide judiciaire. Les magistrats de liaison quant à eux sont institués par une action commune du 22 avril 1996. Magistrats nationaux en poste à l'étranger, ils favorisent l'échange d'informations entre les magistrats des JIRS (Juridictions Inter-Régionales Spécialisées dans des affaires présentant une grande complexité) et leurs homologues étrangers, ils identifient et facilitent les procédures connexes dans les différents pays concernés, ou ils préparent des commissions rogatoires internationales, grâce à leur excellente connaissance des différents systèmes judiciaires. L'Office européen de Lutte Anti-Fraude (OLAF), issu de la décision 1999/352/CE, lutte pour sa part contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté européenne. L'OLAF agit en collaboration avec les “partenaires nationaux” de chaque Etat (services d'enquête, autorités policières, judiciaires et administratives...), pour coordonner l'action des Etats dans leur lutte anti-fraude ou pour faciliter l'échange d'informations. L'OLAF peut enfin exercer une compétence d'enquête externe, dans le respect du Règlement n°2185/96.

Les traités se refusent à toute forme d'institutionnalisation de la coopération judiciaire, contrairement à la solution retenue pour la coopération policière avec la création d'Europol. Tout au plus appellent-ils de leurs vœux un rapprochement des définitions, donc à une certaine intégration normative. Rappelés lors du sommet européen de Tampere en 1999, les principes de la confiance mutuelle et de la reconnaissance mutuelle des décisions de justice constituent la pierre angulaire du dispositif progressivement mis en place. L'exemple du mandat d'arrêt européen peut aider à comprendre. Issu de la décision-cadre 2002/584/JAI, cet outil vise à améliorer la coopération en facilitant l'extradition entre Etats membres de l'UE. Son succès repose sur le fait qu'à la différence du mandat d'arrêt international, le mandat d'arrêt européen, "*décision judiciaire émise par un Etat membre en vue de l'arrestation et de la remise par un autre Etat membre d'une personne*", est directement exécutoire pour trente-deux infractions graves, limitativement définies. Ni l'autorité administrative, ni l'autorité judiciaire ne disposent du pouvoir d'apprécier l'opportunité de mettre ou non à exécution la demande de remise, puisque le juge de l'Etat d'exécution n'exerce en principe aucun contrôle sur la qualification retenue et se fie entièrement à ce qu'a décidé le juge de l'Etat d'émission. On voit bien que la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle des décisions, affirmé lors du sommet de Tampere, ne peut se réaliser qu'au prix d'un minimum d'intégration normative, car la réciprocité n'est admise que si la confiance est concrètement fondée sur des conceptions au moins partiellement communes.

L'illustration de la coopération la plus aboutie reste sans conteste Eurojust. Adopté en octobre 1999 lors du sommet de Tampere, il est composé de membres nationaux détachés par chaque Etat et ayant la qualité de procureur, de juge, ou d'officier de police ayant des "prérogatives équivalentes". Créé avec pour objectif de promouvoir, d'améliorer et de faciliter la coordination et la coopération entre les autorités compétentes des Etats membres, Eurojust est aujourd'hui devenu essentiel pour aider au démantèlement des réseaux transnationaux quand trois pays au moins sont impliqués. "*Petite équipe à potentiel flexible et à capacité de réaction rapide d'experts nationaux possédant une vision européenne et nationale des questions traitées*" selon Mme THWAITES, membre d'Eurojust, Eurojust offre l'avantage immense de faciliter non seulement l'identification des procédures susceptibles d'être rapprochées, mais également la coordination entre les Etats concernés par les mêmes réseaux, ou encore la mise en place d'équipes communes d'enquêtes. Enfin, l'organe Eurojust ne supplée pas les procédures nationales, il coordonne plutôt les actions de poursuite des Etats, qui restent le fait des acteurs nationaux.

2. ... Mais demeurent insuffisants

Les tentatives de construction d'un espace judiciaire européen se caractérisent par la création systématique d'organes ou d'institutions visant davantage à la coopération pénale ou à l'harmonisa-

tion, au moins partielle, de principes, que par une réelle volonté d'unification. Cette tendance se comprend aisément si l'on considère le fait que le droit pénal touche à la souveraineté même des Etats et qu'il recouvre une dimension politique qui en fait un domaine particulièrement sensible. En résulte une accumulation de dispositifs sectoriels, sans cohérence d'ensemble, parfois difficiles à articuler entre eux. Ainsi, au mois de juillet 2008, une déclaration du Conseil de l'Union Européenne relative à la coopération entre Europol et Eurojust *“invit(ait-elle) instamment Europol et Eurojust à élaborer des modifications à leur accord de coopération, avant la fin 2008, notamment en ce qui concerne l'échange mutuel d'informations, qui est nécessaire à la réalisation de leurs tâches respectives et qui est conforme à leur cadre juridique respectif”*. Un projet d'accord pratique sur de grands axes de coopération entre Eurojust et l'Office européen de Lutte Anti-Fraude a également été adopté à la même occasion lors du Conseil “Justice et Affaires intérieures” (JAI) par les ministres de la justice et les ministres de l'intérieur des Etats membres.

Outre les difficultés liées à l'articulation entre les différents organes de coopération, il faut relever les difficultés inhérentes aux crispations souverainistes des Etats ou à leur défiance face à des procédures pénales initiées depuis des pays tiers. L'exemple d'Eurojust est là encore éclairant. Instrument efficace reposant sur une culture commune et l'établissement de relations personnelles entre praticiens, Eurojust n'en demeure pas moins un instrument de compromis et de coopération. Il peut demander aux Etats membres qu'une enquête soit conduite sur des faits précis, mais le droit de poursuivre demeure exclusivement national. Il peut requérir la mise en place d'une équipe commune d'enquête, mais sa constitution et son exécution restent entre les mains des Etats. Ses demandes ne possèdent aucune force contraignante et les autorités nationales compétentes sont libres d'y faire droit. Si l'article 8 de la décision du 28 février 2002 instituant Eurojust prévoit que ces refus doivent être motivés, aucune sanction n'est prévue en cas d'absence de motivation. Par ailleurs, les autorités nationales, si elles peuvent échanger des informations avec Eurojust, n'y sont cependant pas obligées, renforçant ainsi le caractère “facultatif” de cette coopération, de sorte que certains Etats ont réduit Eurojust à un rôle de « proposeur-facilitateur ». Finalement, les missions de cet organe se limitent à orienter la coopération judiciaire pénale, mais en aucun cas à la conduire.

Enfin, il est essentiel de rappeler que les organes de coopération fonctionnent sur un modèle intergouvernemental au sein duquel les préoccupations étatiques sont encore très présentes. Les acteurs qui les composent ne sont pas des policiers ou des magistrats européens mais des membres nationaux qui continuent de dépendre des Etats. Seul un magistrat européen ou un organe unique européen, chargé de l'exercice des poursuites et doté de vrais pouvoirs d'investigation dans tous les Etats membres, permettrait de dépasser ces difficultés. La coopération pénale internationale s'inscrit davantage dans un dépassement -relatif et consenti par les Etats- des territoires pénaux nationaux, que dans l'avènement d'un véritable territoire pénal européen, puisqu'à ce jour, il n'existe pas de ministère public européen.

II. Une coopération pénale recherchée par la création d'un parquet européen

Face au constat de l'inefficacité des parquets d'Europe à remédier à une délinquance de plus en plus transnationale, la création d'un parquet européen s'impose mais ne va pas sans poser quelques difficultés. En effet, outre les difficultés purement institutionnelles et liées à la création même d'un parquet européen (A), apparaissent des difficultés plus fonctionnelles et cette fois liées à son existence parmi d'autres instruments de coopération pénale internationale (B).

A. La création d'un organe européen : une problématique institutionnelle

D'un point de vue institutionnel, la création d'un parquet européen se heurte à un certain nombre d'obstacles (1) qui trouvent, pour la plupart, des solutions tout à fait réalisables (2).

1. Les obstacles liés à la création d'un parquet européen

L'idée de créer un parquet européen est ancienne puisque le premier projet a vu le jour en 1997 avec le corpus juris qui a proposé un parquet européen aux statuts et aux compétences particulières, afin de remédier à une criminalité transfrontalière croissante. En effet, l'ouverture des frontières au sein de l'Union européenne a permis à une délinquance plus ou moins organisée de se développer sans être trop inquiétée par la justice qui n'a pas dépassé les problématiques liées aux frontières.

La création d'un parquet européen a posé, au sein de l'Union européenne, une difficulté d'ordre institutionnel dans la mesure où les Etats membres sont réticents à abandonner leur compétence en matière pénale, dernier bastion de leur souveraineté. Dès lors, la création de ce nouvel organe n'a pu aboutir depuis 1997 puisque c'est l'unanimité qui était requise au sein du troisième pilier dont relève la coopération pénale. La question se pose aujourd'hui en des termes différents puisque l'Europe connaît des difficultés financières importantes, qui incitent les Etats à trouver rapidement des solutions face aux fraudes. Cette préoccupation n'est d'ailleurs pas étrangère au Traité de Lisbonne qui a su intégrer l'idée de création d'un nouvel organe pénal européen, dans la mouvance d'un espace de liberté, de sécurité et de justice remodelé.

Dans cette dynamique, trois solutions sont proposées par le Traité de Lisbonne afin de créer un parquet européen. A court terme, ce Traité prévoit, dans son article 86, que la création d'un parquet européen nécessite l'adoption à l'unanimité d'un règlement par le Conseil de l'Union européenne après approbation du Parlement européen. En cas d'échec de l'unanimité, neuf Etats peuvent « *demandeur que le Conseil européen soit saisi du projet de règlement* » et, en cas de consensus, celui-ci pourra renvoyer le projet au Conseil de l'Union européenne pour adoption dans un délai de quatre mois. Une telle procédure ne semble pas opportune dans la mesure où elle s'impose au Conseil de l'Union européenne, composé des ministres compétents par domaine d'activité, et qu'elle nécessite pour cela l'accord du Conseil européen composé quant à lui des chefs d'Etats ou de gouvernements, du président de

la Commission, ainsi que du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Une telle procédure conserve peu de chance d'aboutir tant les objectifs de chaque organe qui le compose sont divergents (objectifs étatiques et donc souverainistes, ou européens et donc d'intégration).

A moyen terme, c'est la coopération renforcée qui devra être privilégiée et que prévoit également l'article 86 du traité de Lisbonne, non seulement en cas d'échec de l'unanimité au Conseil de l'Union européenne, mais également d'absence de consensus au Conseil européen. Dans ce cas, neuf Etats pourront mettre en œuvre une coopération renforcée, c'est-à-dire une procédure par laquelle seuls ces Etats seront liés par la création d'un parquet européen dont ils façonneront le statut. Il convient de préciser qu'une telle procédure existait dès avant l'adoption du Traité de Lisbonne mais n'avait jamais été utilisée en raison de sa complexité et du refus des Etats à se contraindre eux-mêmes. A long terme, c'est la majorité qualifiée qui devra s'appliquer, puisque le Traité de Lisbonne prévoit que dans les cinq ans de son entrée en vigueur, la majorité qualifiée deviendra la procédure législative ordinaire. Ainsi, la création d'un parquet européen sera possible si une double majorité était acquise : celle des Etats, représentant également celle de la population européenne. Une décision pourra donc être adoptée si 55% des membres du Conseil de l'Union européenne y étaient favorables, comprenant au moins 15 d'entre eux et représentant des Etats membres réunissant au moins 65% de la population de l'Union. Une minorité de blocage devra alors inclure au moins quatre membres du Conseil de l'Union européenne.

Face à de tels choix, une solution s'impose au regard des contraintes européennes : la coopération renforcée. Il semble qu'à l'heure actuelle, elle seule soit envisageable dans la mesure où l'unanimité est improbable face à l'impact politique d'une telle création. En outre, la majorité qualifiée n'est pas à l'ordre du jour puisqu'elle ne sera applicable qu'en 2014.

2. Les solutions envisagées pour la création d'un parquet européen

Seuls un domaine de compétence restreint et l'adoption de garanties statutaires permettront la création d'un parquet européen par la procédure de coopération renforcée.

Quand bien même neuf Etats se mettraient d'accord pour créer un parquet européen, il semble logique qu'ils en restreignent les compétences à la seule protection des intérêts financiers de l'Union, comme le préconise l'article 86 TFUE. Il pourrait éventuellement être envisagé que la coopération renforcée dote ce nouvel organe d'une compétence étendue à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontalière. Les Etats pourraient alors s'inspirer de l'article 83 qui énumère les infractions appartenant à la criminalité grave et définies comme suit : le terrorisme, la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, le trafic illicite de drogues ou d'armes... Dans ce cadre plus ou moins élargi, le parquet européen pourra être compétent pour « *rechercher,*

poursuivre et renvoyer en jugement, le cas échéant en liaison avec EUROPOL, les auteurs et complices d'infractions » telles que définies dans le statut adopté . Il exercera « *devant les juridictions compétentes des Etats membres l'action publique relative à ces infractions* » (article 86). De telles limites favorisent incontestablement la création du parquet européen dans la mesure où cette méthode prône la progressivité tant dans son adoption que dans ses compétences.

En outre, l'adoption de nombreuses garanties statutaires rendra sa création plus envisageable. A cet égard, le corpus juris pourra servir de modèle puisqu'il proposait une structure centrale limitée au procureur européen, chargé du contrôle et de la coordination de toute procédure pénale transfrontalière. Il sera assisté de procureurs européens délégués désignés par les Etats membres parmi leurs procureurs nationaux ou même parmi une liste plus étendue de magistrats et dont le choix reviendra *in fine* au procureur européen lui-même. De la sorte, une certaine indépendance sera garantie tout en laissant une gamme de choix aux Etats. Pour permettre une meilleure efficacité, il sera loisible aux Etats de faire reposer ce système sur les principes d'indivisibilité et de solidarité du parquet européen, principes qui supposent que les actes d'un membre du parquet, quel qu'il soit, engagent l'ensemble des membres du ministère public européen. Ils pourront également prévoir une obligation d'assistance de tous les procureurs nationaux à l'égard de ce nouvel organe européen. Son succès sera en lien étroit avec les compétences principales dont disposeront les procureurs européens délégués envisagés comme des procureurs itinérants, ayant vocation à se déplacer d'un Etat membre à l'autre en pouvant exercer la plénitude de leur fonction. Les pouvoirs de ces procureurs européens délégués seront encadrés par le principe de légalité des poursuites avec des assouplissements possibles, tels que le classement sans suite en cas de réinsertion du délinquant ou de faible gravité de l'infraction. Par ailleurs, ils auront tout loisir de déléguer à leur tour leur pouvoir aux autorités nationales si l'infraction impacte principalement les intérêts nationaux et ils pourront les autoriser à conclure une transaction si les conditions textuelles sont satisfaites. Un tel statut ne peut être limitatif et toute l'inventivité des Etats concernés par la coopération renforcée sera mise à l'épreuve. Enfin, un tel statut ne peut faire l'impasse sur le contrôle des actes de ce corpus de procureurs. Plusieurs propositions ont été avancées en ce domaine : ce contrôle peut être confié à la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) en tant qu'organe juridictionnel de l'Union européenne. Une telle option doit être rejetée dans la mesure où elle tient complètement à l'écart les juridictions nationales alors que les intérêts nationaux peuvent avoir été lésés par l'infraction. Il pourra plutôt être envisagé de laisser une telle compétence aux juridictions nationales, avec cependant un recours préjudiciel à la CJCE afin qu'elle puisse harmoniser les jurisprudences en la matière. La CJCE se verra en outre confier le règlement des conflits entre autorités, qu'elles soient nationales ou européennes.

Tout se déroulera alors comme un procès national, mais certains ajustements deviendront nécessaires, notamment dans l'insertion de ce nouvel organe au sein d'un droit européen déjà fourni et dont les outils multiples manquent d'articulation pour être effectifs.

B. L'existence d'un instrument européen : une problématique fonctionnelle

Une fois envisagée la création d'un parquet européen, il convient d'envisager quels seraient ses liens avec le reste des instruments pénaux européens, ce qui présente de nombreuses difficultés (1) qui peuvent être résolues (2).

1. *Une articulation difficile avec les autres institutions européennes*

L'existence d'un parquet européen se heurte à deux obstacles majeurs : le nombre trop important d'outils de coopération, qui ne s'articulent pas entre eux, et l'absence d'harmonisation du droit pénal.

D'une part, il existe déjà de nombreux organes pénaux au plan européen, au titre desquels l'on trouve principalement Europol, Eurojust, l'OLAF... Or, ces organes fonctionnent plus ou moins bien pour une multitude de raisons : leur origine intergouvernementale, une faible légitimité due à l'association insuffisante du Parlement européen, un fonctionnement rendu complexe par la structure en piliers de l'Union, une efficacité limitée par l'unanimité requise, un élargissement constant d'Etats qui bloque *in fine* la prise de décision... Toutes ces raisons créent d'ailleurs un déséquilibre entre coopération et intégration. En effet, de nouvelles tâches sont assignées aux institutions européennes alors que leur mise en œuvre par les Etats se fait toujours *a minima*, ce qui permet d'afficher une coopération toujours renforcée, mais pas une véritable intégration. Face à l'idée de créer un nouvel organe, certains ont d'ailleurs proposé de renforcer les compétences d'Eurojust, voire de les étendre. En effet, actuellement Eurojust un organe qui fonctionnerait mieux s'il entretenait des liens plus étroits avec Europol puisqu'ils travaillent souvent avec les mêmes buts et les mêmes objectifs. L'article 85 du TFUE prévoit à cet égard que le Parlement et le Conseil de l'Union européenne, statuant par voie de règlement conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent doter Eurojust de prérogatives telles que « *le déclenchement d'enquêtes pénales ainsi que la proposition de déclenchement de poursuites conduites par les autorités nationales compétentes* », « *la coordination des enquêtes et des poursuites* » et « *le renforcement de la coopération judiciaire* » dont fait partie la résolution de conflits de compétences. La mise en perspective de cet article avec l'article 86 du TFUE laisse perplexe et les opposants au projet de parquet européen auront tôt fait de se retrancher derrière la facilité apparente de cette proposition. En réalité, cet approfondissement des pouvoirs d'Eurojust pourrait s'avérer tout aussi inefficace que ne l'est la coopération internationale pénale actuelle, puisque cet organe est intégré au sein d'un système intergouvernemental peu enclin à se soumettre à une autorité plus contraignante.

D'autre part, on constate un manque patent d'harmonisation du droit pénal, qui pose une difficulté majeure dans la coopération pénale européenne. En effet, les institutions communautaires n'avaient, jusqu'au Traité de Lisbonne, aucune compétence en matière de droit pénal de fond comme de forme sauf, de manière accessoire, lorsque l'harmonisation était le seul moyen de parvenir à rem-

plir les objectifs de la Communauté européenne (DC de 2004 sur l'environnement). Ce manque d'harmonisation fait notamment obstacle au principe de reconnaissance mutuelle instauré dans l'Union européenne, les deux étant intimement liés. Par exemple, le mandat d'arrêt européen, illustration du principe de reconnaissance mutuelle, a été proposé en remplacement de l'extradition pour éviter les refus de remises fondés sur un soupçon quant aux facultés de l'autre Etat à juger correctement le délinquant. Or, s'il fonctionne plutôt bien, certains Etats sont encore réticents car il existe une réelle différence en matière pénale entre les Etats dont le degré d'intégration se trouve parmi les plus élevés, et ceux qui éprouvent les plus grandes difficultés à respecter les prescriptions communautaires. Force est donc de constater que ce principe de reconnaissance souffre d'un manque de confiance des Etats entre eux en raison d'une trop grande différence de système juridique et de droit. Les délinquants savent d'ailleurs parfaitement se servir à dessein de cette disparité et se jouent parfois des compétences étatiques, comme le déplorait le professeur Delmas-Marty en soulignant l'absurdité « *d'ouvrir largement les frontières aux délinquants pour les refermer aux organes chargés de la répression* ». C'est pourquoi des instruments de coopération pénale internationale ont été créés, mais ne fonctionnent que partiellement, eu égard à la réserve dont font preuve les Etats membres dans leur emploi. L'harmonisation du droit apparaît alors comme une nécessité.

Face à ces réticences étatiques dans l'harmonisation et la coopération pénales, des solutions peuvent être proposées afin de rendre cohérent cet espace pénal européen dans lequel agirait le parquet européen.

2. Une articulation possible avec les autres institutions européennes

La cohérence des outils pénaux européens passe par une meilleure articulation entre eux, rendue possible par l'existence même d'un parquet européen, sorte de coordonnateur entre tous, qui ne sera toutefois effective que si la matière concernée a fait l'objet d'une harmonisation voire d'une uniformisation.

Afin de rendre plus lisible la coopération pénale européenne, l'existence d'un parquet européen présentera de nombreux avantages. Il est même une réelle nécessité au regard de l'inefficacité des organes existants. Cette inefficacité est liée à l'horizontalité de la coopération européenne qui laisse trop de latitude aux Etats dans l'intergouvernementalité. Le dépassement de ces difficultés n'est possible que par l'instauration d'une verticalité que le parquet européen favorisera. En effet, ayant un caractère supranational, il pourra être plus contraignant qu'Eurojust, tout en étant en lien étroit avec les autorités nationales, ce qui garantira son succès.

Une articulation avec les autres instruments pénaux internationaux apparaît essentielle. La création du parquet européen est prévue dans les textes « *à partir d'Eurojust* », ce qui pose une difficulté puisque les deux organes n'ont pas la même essence. En effet, Eurojust fait partie du 3^{ème} pilier qui

est soumis aux exigences intergouvernementales, alors que le parquet européen intégrera le 1^{er} pilier qui est soumis aux aspirations communautaires. Cette acception signifie donc qu'il n'y aura plus deux organes mais un seul avec deux types de compétences, ce qui est tout à fait possible puisque la structure en piliers va disparaître et que la coopération pénale sera soumise aux seuls objectifs communautaires. Il n'y aura donc plus qu'un seul organe, supranational et non intergouvernemental, représenté par le parquet européen qui pourra travailler avec Europol lors d'enquêtes de polices nationales, voire superviser leur travail. Ainsi, il s'agira de partir d'un modèle national connu et fonctionnant déjà, transposé au niveau international. La circulation de l'information policière, via Europol, au service d'un parquet européen, facilitera grandement l'appréhension des délinquants, tout comme la complémentarité du travail des juges nationaux dans le cadre d'Eurojust. La phase pré-sententielle s'avèrera plus efficace et le rôle du juge *in fine* en sera facilité, si toutefois l'obstacle de l'harmonisation était levé.

L'harmonisation du droit pénal, tant de fond que de forme, devient une nécessité pour la coopération pénale internationale et un prélude nécessaire à la création d'un parquet européen. En effet, on imagine mal un parquet européen intervenir dans chaque Etat membre sans disposer d'outils pénaux uniformes, car les divergences resteraient intactes et les délinquants en profiteraient. Il est donc nécessaire dans un premier temps d'harmoniser le droit pénal par l'instauration de normes minimales communes, avant de procéder à une uniformisation, rendue possible à terme. D'ailleurs, cette unification pénale se détermine comme un objectif communautaire depuis Lisbonne, qui donne désormais compétence aux organes communautaires pour instaurer des règles de droit pénal de fond comme de forme. Ces nouvelles normes s'imposeront aux Etats membres et créeront ainsi une uniformisation de fait si la voie du règlement est privilégiée ou tout du moins une harmonisation certaine si c'est la voie de la directive qui est choisie. Il serait même opportun de créer une sorte de code pénal européen qui énoncerait les principes de base comme celui de légalité, de culpabilité et de proportionnalité des peines avec une entente sur leur définition ainsi que sur celles d'infractions spécifiques. De la même manière, des règles minimales de procédure devraient être instaurées, au premier rang desquels figurerait le principe de territorialité européenne qui permettra au procureur européen délégué de poursuivre sur tout le territoire de l'Union européenne, toute personne soupçonnée d'avoir enfreint la réglementation pénale communautaire. Pour ce faire, les moyens de preuve devront être harmonisés. De la sorte, la phase d'enquête aboutirait à garantir une homogénéité minimale et n'importe quelle juridiction nationale serait encline à juger au mieux de l'affaire sur la base de quelques principes là encore identiques tels que la publicité, l'indépendance des juges, le double degré de juridiction. En somme, selon une procédure aux contours proches de ceux définis au quotidien par la Cour Européenne des droits de l'Homme.

Au fond, la création d'un parquet européen est d'un intérêt majeur pour les Etats puisque cette création ne sera possible que si ce sont les autorités nationales qui disposent de l'effectivité des pou-

voirs par le truchement de la délégation. Ce qu'ils perdent en marge de manœuvre au niveau du fond du droit, ils le gagnent en compétence de fait. De plus, avec l'articulation de tous les organes pénaux internationaux, plus de moyens seraient mis à leur disposition pour parvenir à enrayer la criminalité transfrontalière. Reste qu'un tel système ne serait efficient que s'il se dote d'une juridiction supranationale dont l'intervention ne serait que subsidiaire par rapport à celle des juridictions nationales.

CONCLUSION

La construction d'un droit pénal européen par des voies procédurales entraîne un double glissement : de la coopération à l'harmonisation (l'exemple du mandat d'arrêt européen) et de l'harmonisation à l'unification (le projet de ministère public européen). Cet organe européen chargé de l'exercice des poursuites ne pourra cependant exercer pleinement son rôle qu'à la condition qu'un véritable espace pénal européen supplée au système de coopération judiciaire actuel, qui repose davantage sur un dépassement consenti des frontières.

La construction d'un espace pénal européen suppose dans un premier temps que les Etats membres s'accordent sur une ou plusieurs infractions à caractère transfrontalier, qui justifieront l'exercice de poursuites au niveau européen. Ces infractions pourront ainsi concerner par exemple dans un premier temps les atteintes aux intérêts financiers de l'Union, identifiés comme des infractions complexes et portant directement atteinte à la crédibilité de la coopération pénale inter européenne. Les infractions susceptibles d'être poursuivies au plan européen seront ensuite progressivement déterminées par les Etats membres qui pourront ainsi étendre les compétences du ministère public européen.

Outre le type d'infraction consommée, c'est le caractère transnational ou non de cette même infraction qui justifiera l'application de la procédure européenne de poursuite de l'infraction. Aussi, la construction d'un espace pénal européen ne peut-elle faire l'économie de nouveaux acteurs judiciaires, dont le plus évident est sans conteste le PROCUREUR EUROPÉEN, en charge de l'application des accords de politique pénale européenne convenus entre les Etats membres. Cette construction sera toutefois inachevée et probablement inefficace sans la création d'une juridiction pénale internationale. Construite à l'image des TPI et des CPI, cette juridiction pénale internationale disposera d'une compétence particulière lui permettant de connaître des infractions à dimension transnationale européenne déterminées par les Etats membres comme intéressant la procédure pénale européenne. Véritable COUR PÉNALE EUROPÉENNE (CPE), cette juridiction n'aura pas vocation à supplanter les Cours nationales, y compris de dernier degré de juridiction, qui conserveront leur effectivité. Tout au plus, la CPE sera garante de la lisibilité et de la cohérence de la politique pénale européenne. Elle permettra de garantir

l'effectivité des poursuites des infractions sur tout l'espace pénal européen, et donc l'effectivité de celui-ci, en se présentant comme un échelon de dernier recours auquel le PROCUREUR EUROPÉEN sera susceptible de s'adresser dans le cas d'infractions particulièrement complexes ou dans l'hypothèse plus improbable où des procédures dilatoires nuiraient au jugement d'une affaire au sein d'une juridiction nationale déterminée ou non. Elle garantira par ailleurs le respect du principe de la prévisibilité des sanctions pénales, en développant une jurisprudence spécifiquement consacrée aux infractions poursuivies sous le contrôle du PROCUREUR EUROPÉEN.

Ce dernier disposera de PROCUREURS DÉLÉGUÉS dans chaque Etat, magistrats en charge de déterminer le caractère transfrontalier ou non de l'infraction qu'ils auront à connaître (et donc l'application ou non de la procédure européenne). La mise en œuvre de la procédure européenne de poursuite des infractions, loin de s'imposer aux systèmes nationaux, sera donc au contraire imbriquée dans ces derniers, et utilisera les mêmes mécanismes que ceux qui sont mis en œuvre lors de la poursuite d'infraction à caractère strictement national.

Ainsi, la commission d'une infraction fera l'objet d'une dénonciation, soit de la police, soit des parties au PROCUREUR DÉLÉGUÉ. Dans l'hypothèse où le caractère transfrontalier de l'infraction était découvert après les premiers actes d'enquête, c'est le Procureur national du pays concerné qui fera connaître l'infraction au PROCUREUR DÉLÉGUÉ.

Saisi de l'infraction, le PROCUREUR DÉLÉGUÉ pourra soit décider d'un classement sans suite, dès lors que l'infraction ne sera pas caractérisée, soit décider du renvoi de l'infraction devant la juridiction nationale, dès lors que le caractère transfrontalier de l'infraction ne sera pas établi, soit encore poursuivre l'infraction selon la procédure européenne dès lors que tant l'infraction que le caractère transnational de celle-ci seront caractérisés.

Dans l'hypothèse où le PROCUREUR DÉLÉGUÉ aura procédé au classement sans suite de l'affaire ou à son renvoi devant la juridiction nationale, les parties ou le PROCUREUR EUROPÉEN pourront exercer un recours devant la CHAMBRE PRÉLIMINAIRE de la CPE. Cette dernière exercera une fonction de filtre. Après examen de l'affaire, la CHAMBRE PRÉLIMINAIRE pourra alors soit confirmer le classement sans suite (dans le cas d'une infraction insuffisamment caractérisée) ou son renvoi devant une juridiction nationale (dans le cas d'un caractère transfrontalier non établi), soit infirmer la décision du PROCUREUR DÉLÉGUÉ, et directement saisir le PROCUREUR EUROPÉEN de l'affaire, dès lors que tant le caractère transfrontalier de l'infraction que la réalité de celle-ci sont établis. Il appartiendra dès lors au PROCUREUR EUROPÉEN de s'assurer de la poursuite effective de l'infraction par le PROCUREUR DÉLÉGUÉ qui aura à en connaître.

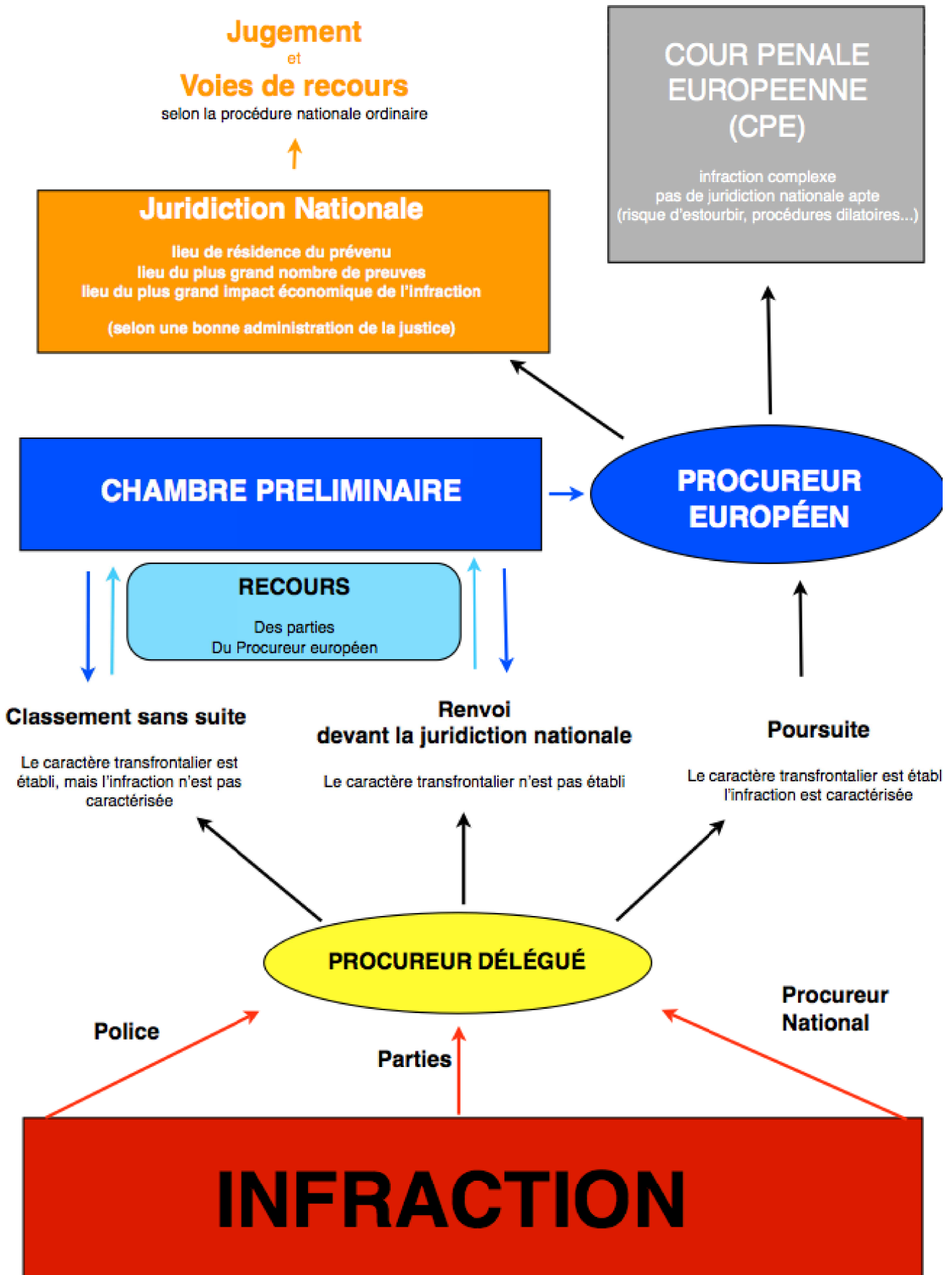
Compte tenu du caractère transnational de l'infraction et de sa complexité supposée, le PROCUREUR DÉLÉGUÉ pourra s'appuyer sur les organes pré-existant à la création du PROCUREUR EUROPÉEN (OLAF, Europol, Interpol...) dont la coopération aura été renforcée, afin de poursuivre tous les actes utiles d'enquête tels que définis dans le cadre de la procédure européenne propre aux infractions pénales déterminées par les Etats membres.

L'ensemble des poursuites et des actes d'enquête ordonnées par le PROCUREUR DÉLÉGUÉ seront soumis au contrôle du PROCUREUR EUROPÉEN, qui pourra présenter au PROCUREUR DÉLÉGUÉ des demandes d'actes complémentaires. Dès lors que l'affaire sera en état d'être jugée, le PROCUREUR EUROPÉEN déterminera la juridiction compétente pour connaître de l'affaire. Ce sont les juridictions nationales qui devront juger des infractions à caractère transfrontalier poursuivies selon la procédure européenne. Compte tenu du fait que plusieurs Etats sont susceptibles de revendiquer leur compétence juridictionnelle en la matière, le PROCUREUR EUROPÉEN fera application de principes de bonne administration de la justice pour déterminer la juridiction compétente (lieu de résidence du mis en cause, lieu du plus grand nombre de preuves, lieu où l'impact économique de l'infraction aura été le plus grand). L'affaire sera ensuite jugée selon la procédure nationale ordinaire, ouvrant droit à l'exercice des voies de recours nationales ordinaires.

Ce n'est que dans le cas où le PROCUREUR EUROPÉEN sera confronté à une infraction particulièrement complexe que ce dernier renverra l'affaire devant la juridiction de jugement nouvelle que constitue la CPE. Le PROCUREUR EUROPÉEN pourra également désigner la COUR PÉNALE EUROPÉENNE dans l'hypothèse où il aura été confronté à l'inertie d'un Etat compétent pour juger l'affaire.

En définitive, la création d'un PROCUREUR EUROPÉEN, que le Traité de Lisbonne appelle de ses vœux sans pour autant en définir ni les compétences ni les conditions de l'exercice de ses fonctions est parfaitement compatible avec les systèmes judiciaires et juridictionnels nationaux actuels. Le ministère public européen, héritier d'Eurojust, pourra même donner un nouveau souffle aux organes européens lui pré-existant. Il se nourrira ainsi de l'appui et de l'expérience de ces organes afin de mieux mettre en œuvre la politique pénale régionale définie par les Etats membres de l'Union. Cette mise en œuvre soucieuse des intérêts judiciaires nationaux et strictement réservée aux infractions définies par les Etats membres, est ainsi respectueuse tant de leurs spécificités nationales que de leur souveraineté, qu'il convient de préserver. Elle devra toutefois nécessairement s'accompagner de la création d'une COUR PÉNALE EUROPÉENNE, seule à même de garantir l'effectivité des poursuites et du jugement des infractions déterminées par les Etats membres. En l'absence de tels mécanismes, il est à craindre que le ministère public européen ne connaisse les ornières des mécanismes de coopération pénale internationale, sans force contraignante, ce qui limiterait d'autant l'exercice effectif de sa compétence et aurait des conséquences désastreuses sur sa crédibilité.

Pour lutter contre une criminalité transnationale toujours plus maligne, les Etats ont besoin de l'Europe, laquelle reste réciproquement dépendante des Etats pour leur apporter une solution réellement efficace.



BIBLIOGRAPHIE

Sites consultés

- site de l'Union européenne
- site du Parlement européen
- site du Conseil de l'Europe
- site d'Eurojust
- site du Sénat français
- site du Ministère de la Justice français
- site du Syndicat de la Magistrature

Rapports et études

- *La construction d'un espace pénal européen*, Julie CARO, mémoire de Master 2, Bordeaux IV
- Jurisclasseur Europe : *Eurojust* (fasc. 2710 mars 2008) et *Droit de l'UE et matière pénal* (fasc. 496)

Articles de doctrine

- *Corpus juris*, revue de science criminelle 1997, p. 363
- *Proposition d'un espace judiciaire européen*, D. 1998 p. 223
- *Le Livre Vert sur le ministère public européen : une avancée décisive dans la construction d'un espace judiciaire européen intégré*, J-F. KRIEGK, *Gazette du Palais*, Numéro 37, 06 février 2003,
- *Eurojust : autre brique dans l'édifice de la coopération judiciaire en matière pénale ou solide mortier ?*, Nadine L. C. THWAITES, *Revue de Science Criminelle* 2003 p. 45,
- *Les polices de l'UE : rapports avec les juridictions internationales*” Bruno CATHALA, *Revue de Science Criminelle*, 2004, p. 609,
- *L'intégration pénale indirecte*”, Mireille DELMAS-MARTY, *Revue de Science Criminelle*, 2005
- *Le Ministère public, entre modèle jacobin et modèle*, Jean-Paul JEAN, RSC 2005 p. 670
- *Le pluralisme ordonné et les interactions entre ensembles juridiques*, M. Delmas-Marty, D. 2006 p. 951
- *Des figures asymétriques de l'internationalisation du droit pénal*, M. Massé, *Revue de science criminelle* 2006 p. 755
- *Le droit de l'espace judiciaire pénal européen : un nouveau modèle juridique ?*, J. Montain-Domenach, *Culture et Conflits*, Numéro 62 (printemps 2006)
- *Forces et faiblesse de la justice pénale internationale*, Joël HUBRECHT, AJ Pénal, 2007, p. 253,
- *Quel rôle pour le ministère public ?*, J.L. Nadal, Dalloz 2007 p. 2296
- *La mutation “à droit constant” du Troisième pilier : renforcement et élargissement de la coopération*, Stefano MANACORDA, *Revue de Science Criminelle*, 2008
- *La constitution européenne : une opportunité pour l'Europe de la justice*”, JCP n° 36 I. 156
- *Systèmes judiciaires européens : les principales tendances en matière pénale*, J.P. JEAN, AJ pénal 2008 p. 453
- *La mutation "à droit constant" du troisième pilier : renforcement et élargissement de la coopération*, S. Manacorda, *Revue de science criminelle* 2008, p. 995
- *La coopération judiciaire entre Etats, L'exemple de l'extradition et du mandat d'arrêt européen à travers la jurisprudence de la Chambre criminelle*, Pascal LEMOINE, *Revue de Science Criminelle*, 2009, p. 297
- *Quelques perspectives après Lisbonne*, Semaine juridique 2009, n° 52 p. 580
- *Communication de la commission au parlement européen... Mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice*, lexisnexis

Ouvrages

- *Les figures du parquet*, sous la direction de Christine Lazerges, 2008