

N° 335

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 février 2020

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation,  
du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1)  
sur le projet de loi relatif  
au **Parquet européen** et à la **justice pénale spécialisée**  
(procédure accélérée),*

Par M. Philippe BONNECARRÈRE,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François-Noël Buffet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Di Folco, MM. Jacques Bigot, André Reichardt, Mme Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, M. Loïc Hervé, Mme Marie Mercier, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonhecarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

**Voir les numéros :**

**Sénat :** 283 et 336 (2019-2020)



## SOMMAIRE

Pages

L'ESSENTIEL.....	7
<b>I. LA CRÉATION DU PROCUREUR EUROPÉEN DÉLÉGUÉ, RELAIS NATIONAL DU PARQUET EUROPÉEN .....</b>	<b>8</b>
A. UNE ORGANISATION COMPLEXE FRUIT D'UN COMPROMIS.....	8
1. <i>Une coopération renforcée</i> .....	8
2. <i>Une organisation décentralisée</i> .....	9
3. <i>Une action coordonnée avec celle d'autres institutions européennes</i> .....	10
B. LE PROCUREUR EUROPÉEN DÉLÉGUÉ, UNE INSTITUTION ORIGINALE EN DROIT FRANÇAIS .....	11
1. <i>Une structure hiérarchisée</i> .....	11
2. <i>Des prérogatives étendues</i> .....	11
3. <i>Des garanties protectrices des droits des personnes</i> .....	14
C. UNE SOLUTION SATISFAISANTE APPROUVÉE PAR LA COMMISSION DES LOIS .....	14
<b>II. UNE MEILLEURE SPÉCIALISATION DE NOS JURIDICTIONS PÉNALES .....</b>	<b>15</b>
A. RÉSOUDRE LES CONFLITS DE COMPÉTENCES .....	16
B. ÉTENDRE LES COMPÉTENCES DU PNAT ET DU PNF .....	16
C. SPÉCIALISER DES JURIDICTIONS SUR LES INFRACTIONS ENVIRONNEMENTALES.....	16
<b>III. DES DISPOSITIONS DIVERSES MÉLANT RÈGLES DE PROCÉDURE ET MESURES DE FOND .....</b>	<b>17</b>
A. DES AJUSTEMENTS APPORTÉS AU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE.....	17
B. UNE NOUVELLE PEINE COMPLÉMENTAIRE .....	18
C. LE FINANCEMENT D'UN FONDS DESTINÉ À CERTAINS PROFESSIONNELS DU DROIT .....	18
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>21</b>
<b>TITRE I<sup>ER</sup> - DISPOSITIONS RELATIVES AU PARQUET EUROPÉEN .....</b>	<b>21</b>
<b>CHAPITRE I<sup>ER</sup> - DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DE PROCÉDURE PÉNALE.....</b>	<b>21</b>
• <i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. 696-108 à 696-138 nouveaux du code de procédure pénale)	
<b>Adaptation du code de procédure pénale à la création du Parquet européen .....</b>	<b>21</b>

---

<b>CHAPITRE II - DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DE L'ORGANISATION JUDICIAIRE</b> .....	35
• <i>Article 2</i> (art. 211-19, 212-6-1, 213-13 et 312-8 nouveaux du code de l'organisation judiciaire) <b>Compétence du tribunal judiciaire de Paris pour connaître des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne</b> .....	35
<b>CHAPITRE III - DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DES DOUANES</b> .....	36
• <i>Article 3</i> (art. 344-1, 344-2, 344-3 et 344-4 nouveaux du code des douanes) <b>Compétence du Parquet européen pour connaître des infractions douanières portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne</b> .....	36
<b>TITRE II - DISPOSITIONS RELATIVES À LA JUSTICE PÉNALE SPÉCIALISÉE</b> .....	39
<b>CHAPITRE I<sup>ER</sup> - DISPOSITIONS COMMUNES</b> .....	39
• <i>Article 4</i> (art. 43-1 [nouveau] du code de procédure pénale) <b>Droit de priorité des parquets spécialisés</b> .....	39
<b>CHAPITRE II - DISPOSITIONS RELATIVES AU PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE ANTITERRORISTE</b> .....	45
• <i>Article 5</i> (art. 627-3, 672-2, 628-1 et 702 du code de procédure pénale) <b>Extension des compétences du parquet national antiterroriste</b> .....	45
<b>CHAPITRE III - DISPOSITIONS RELATIVES À LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ ET LA DÉLINQUANCE ORGANISÉE</b> .....	48
• <i>Article 6</i> (art. 706-76, 706-95-13 et 706-95-15 du code de procédure pénale) <b>Coordonnations rédactionnelles dans le code de procédure pénale</b> .....	48
<b>CHAPITRE IV - DISPOSITIONS RELATIVES À LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE</b> .....	49
• <i>Article 7</i> (art. 705 du code de procédure pénale) <b>Attribution d'une compétence concurrente au parquet national financier et aux juridictions parisiennes en matière de pratiques anticoncurrentielles</b> .....	49
<b>CHAPITRE V - DISPOSITIONS RELATIVES À LA LUTTE CONTRE LES ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT</b> .....	52
• <i>Article 8</i> (art. 41-1-3, 180-3 et 706-2-3 nouveaux du code de procédure pénale) <b>Dispositions relatives à la lutte contre les atteintes à l'environnement</b> .....	52
<b>TITRE III - DISPOSITIONS DIVERSES</b> .....	60
• <i>Article 9</i> (art. 18, 77-1, 77-1-1, 393, 398-1, 510, 512, 706-25-12, 706-53-10, 706-112-1 et 711 du code de procédure pénale) <b>Champ des autorisations délivrées par le parquet aux officiers et agents de police judiciaire pour la réquisition de personnes qualifiées au cours de l'enquête préliminaire – Ajustement de diverses mesures de procédure pénale</b> .....	60
• <i>Article 10</i> (art. 362 et 706-71 du code de procédure pénale) <b>Modifications de dispositions du code de procédure pénale à la suite de censures du Conseil constitutionnel</b> .....	70
• <i>Article 11</i> (art. 1633-1 [nouveau] du code des transports ; art. 230-19 du code de procédure pénale ; art. 20-4 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 et art. 121-8 [nouveau] du code de la justice pénale des mineurs) <b>Création d'une peine complémentaire d'interdiction de paraître dans les transports en commun</b> .....	76

- *Article 12* (art. 17-1 [nouveau] de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice, art. 6-3 [nouveau] de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat, art. L. 444-2 et L. 444-7 du code de commerce) **Contributions volontaires obligatoires pour le financement d'aides à l'installation ou au maintien de commissaires de justice et de notaires**.....80
- *Article 13* **Ratification de l'ordonnance relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne au moyen du droit pénal**.....88

**TITRE IV - DISPOSITIONS RELATIVES À L'ENTRÉE EN VIGUEUR ET À L'APPLICATION OUTRE-MER**.....91

- *Article 14* (art. 804 du code de procédure pénale ; art. 531-1, 551-1 et 561-1 du code de l'organisation judiciaire ; art. L. 950-1 du code de commerce ; art. 6 de l'ordonnance n° 2014-471 du 7 mai 2014 portant extension et adaptation à la Nouvelle-Calédonie de dispositions du livre IV du code de commerce relevant de la compétence de l'État en matière de pouvoirs d'enquête, de voies de recours, de sanctions et d'infractions ; art. 1<sup>er</sup> bis [nouveau] de l'ordonnance n° 2017-157 du 9 février 2017 étendant et adaptant à la Polynésie française certaines dispositions du livre IV du code de commerce relatives aux contrôles et aux sanctions en matière de concurrence ; art. L. 1863-2, L. 1872-2 et L. 1883-3 [nouveaux] du code des transports) **Application outre-mer** .....91
- *Article 15* **Date d'entrée en vigueur des dispositions relatives au Parquet européen**.....93

**EXAMEN EN COMMISSION**.....95

**RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)**.....111

**LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES**.....113

**LA LOI EN CONSTRUCTION** .....117



## L'ESSENTIEL

Réunie le mercredi 19 février 2020 sous la présidence de Philippe Bas, la commission des lois a adopté, sur le rapport de Philippe Bonnecarrère (Union centriste - Tarn), le projet de loi relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée.

Ce projet de loi comporte trois types de mesures :

- son titre I<sup>er</sup> modifie le code de procédure pénale afin de tirer les conséquences de la création du Parquet européen et de préciser dans quel cadre procédural travailleront les procureurs européens délégués ;

- le titre II étend les compétences des **parquets nationaux spécialisés**, propose de créer un **pôle spécialisé dans le contentieux environnemental** dans le ressort de chaque cour d'appel et fixe des règles destinées à régler les conflits de compétences entre juridictions ;

- le titre III comporte des dispositions diverses qui procèdent à des adaptations dans le code de procédure pénale afin de tenir compte de décisions rendues par le Conseil constitutionnel ou par la Cour de cassation ; il contient aussi deux mesures de fond : la création d'une peine complémentaire d'interdiction de paraître dans les réseaux de transport public et une demande d'habilitation pour définir par ordonnance les modalités de financement d'un fonds destiné à favoriser une présence équilibrée sur le territoire des notaires, des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires.

Lors de ses travaux, la commission a adopté **seize amendements visant notamment à préciser les règles applicables aux procureurs européens délégués, à compléter les dispositions relatives à l'interdiction de paraître dans les transports publics pour rendre cette mesure opérationnelle** et à supprimer une demande d'habilitation afin d'**autoriser directement les ordres professionnels des commissaires de justice et des notaires à percevoir, auprès de leurs membres, des contributions destinées à financer des aides à l'installation ou au maintien des professionnels.**

## I. LA CRÉATION DU PROCUREUR EUROPÉEN DÉLÉGUÉ, RELAIS NATIONAL DU PARQUET EUROPÉEN

Le titre I<sup>er</sup> insère dans le code de procédure pénale les dispositions nécessaires à la mise en place du Parquet européen, qui suppose la **désignation, dans chaque État membre, de procureurs européens délégués.**

Créé par le règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017, le Parquet européen est chargé de **poursuivre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne.** Ces infractions sont définies par la directive 2017/1371, dite directive « PIF », adoptée le 5 juillet 2017, qui a fait l'objet d'une transposition en droit français par l'ordonnance du 18 septembre 2019<sup>1</sup>. L'article 13 du projet de loi propose la ratification de cette ordonnance.

La création du Parquet européen s'inscrit dans la perspective de la construction d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice. Pour respecter la souveraineté des États en matière judiciaire, **son organisation est cependant décentralisée** : les procureurs européens délégués, désignés dans chaque État membre, seront chargés de conduire les enquêtes et de représenter le ministère public devant les juridictions de jugement nationales.

### A. UNE ORGANISATION COMPLEXE FRUIT D'UN COMPROMIS

Cette organisation décentralisée n'était pas celle initialement envisagée par la Commission européenne lorsqu'elle a présenté, en 2013, sa proposition de règlement portant création du Parquet européen. Comme l'ont expliqué nos collègues Jacques Bigot et Sophie Joissains dans leur rapport d'information de mai 2019<sup>2</sup>, le projet de la Commission était, à l'origine, très intégré : un procureur unique aurait disposé d'une compétence exclusive pour mener des enquêtes dans toute l'Union européenne.

#### 1. Une coopération renforcée

Ce projet s'est heurté à la ferme opposition de plusieurs États membres. Pour la première fois, quatorze parlements nationaux, dont le Sénat français, ont mis en œuvre la procédure dite du « carton jaune », estimant que la proposition de la Commission européenne ne respectait pas le principe de subsidiarité.

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2019-963 du 18 septembre 2019 relative à la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne au moyen du droit pénal.

<sup>2</sup> Cf. le rapport d'information n° 509 (2018-2019) « Coopération judiciaire en matière pénale et mise en œuvre du Parquet européen », fait par Jacques Bigot et Sophie Joissains au nom de la commission des affaires européennes. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-509-notice.html>

Après quatre années de négociation, un compromis a été trouvé autour de quelques principes : une compétence partagée avec les autorités nationales ; une organisation collégiale ; et la désignation de délégués nationaux chargés de conduire les enquêtes dans chaque État membre.

Ce compromis n'a toutefois pas convaincu la totalité des États membres de l'Union européenne, ce qui a justifié de recourir à la procédure dite de coopération renforcée. **Vingt-deux États y participent**, à l'exclusion de l'Irlande et du Danemark, qui bénéficient d'une clause dite d'« *opt-out* » dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, ainsi que de la Hongrie, de la Pologne et de la Suède qui ont refusé de s'y joindre.

## 2. Une organisation décentralisée

Organe indépendant doté de la personnalité juridique, le Parquet européen est organisé en deux niveaux :

- un **niveau centralisé**, réunissant le chef du Parquet européen, ses deux adjoints, et un collège composé de vingt-deux procureurs européens, un par État membre ; le collège définit la politique générale du Parquet et supervise les enquêtes ;

- un **niveau décentralisé**, avec la présence **d'au moins deux procureurs européens délégués par État membre**, chargés de conduire, sur le plan opérationnel, les poursuites engagées contre les auteurs et les complices d'infractions aux intérêts financiers de l'Union européenne, dans le respect des orientations fixées par le collège.

En cas de conflit de compétences, il revient aux autorités nationales (procureur général ou chambre criminelle de la Cour de cassation) de décider si une affaire doit revenir au procureur européen délégué ou être traitée par un procureur de la République ou par un juge d'instruction français.

Cette organisation répond aux exigences formulées par le Sénat au cours des négociations européennes et présentées dans sa résolution du 28 octobre 2013<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Résolution n° 26 (2013-2014) portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement portant création du Parquet européen (COM (2013) 534).



Source : Commission européenne

### 3. Une action coordonnée avec celle d'autres institutions européennes

Afin d'assurer la protection la plus efficace des intérêts financiers de l'Union européenne, le Parquet européen a vocation à coopérer avec les autres acteurs européens compétents en matière de lutte contre la fraude et de coopération judiciaire, notamment l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), Europol et Eurojust.

Rattaché à la Commission européenne, l'OLAF mène des enquêtes en toute indépendance afin de lutter contre la fraude au budget européen. Il devra signaler au Parquet européen les comportements délictueux à l'égard desquels celui-ci pourrait exercer sa compétence. Il pourra apporter un appui aux enquêtes du Parquet européen en communiquant des informations et analyses ou en apportant un soutien opérationnel. Il devra s'abstenir d'ouvrir une enquête sur les dossiers faisant déjà l'objet d'investigations de la part du Parquet européen.

Plus connue sous le nom d'**Europol**, l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs constitue un instrument de coopération entre les services de police et de douanes des États membres. L'accord de travail conclu avec le Parquet européen stipule qu'Europol pourra être amené à fournir toute information pertinente au sujet des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et à apporter une aide à l'analyse dans le cadre d'une enquête.

Enfin, le Parquet européen aura la possibilité de solliciter **Eurojust**, organe de coopération judiciaire européen, pour faciliter les demandes d'entraide adressées à des États membres ne participant pas au Parquet européen ou à des États tiers et ils pourront partager des informations sur les enquêtes.

## ***B. LE PROCUREUR EUROPÉEN DÉLÉGUÉ, UNE INSTITUTION ORIGINALE EN DROIT FRANÇAIS***

Comme tout règlement européen, le règlement (UE) 2017/1939 qui a institué le Parquet européen est d'application directe : il n'appelle donc pas de mesure de transposition en droit interne. Compte tenu de l'organisation décentralisée de ce Parquet, il est toutefois nécessaire de modifier le code de procédure pénale afin de **préciser dans quel cadre procédural agiront les procureurs européens délégués**.

### **1. Une structure hiérarchisée**

Pour assurer son indépendance par rapport aux autorités nationales, le procureur européen délégué est **placé en-dehors de la hiérarchie du parquet français** : il n'est pas tenu de mettre en œuvre les orientations de politique pénale fixées par le garde des sceaux, ni les instructions données par le procureur général près la cour d'appel.

**Il met en œuvre, en revanche, les orientations arrêtées par le collège du Parquet européen.** L'article 12 du règlement prévoit que les procureurs européens peuvent également lui donner des instructions, dans une affaire particulière, lorsque cela apparaît nécessaire pour une gestion efficace de l'enquête ou pour assurer un fonctionnement cohérent du Parquet européen.

### **2. Des prérogatives étendues**

Les procureurs européens délégués pourront exercer les prérogatives reconnues, en droit français, au procureur de la République, mais aussi **prendre des mesures qui relèvent, habituellement, de la compétence du juge d'instruction**, par exemple prononcer une mise en examen.

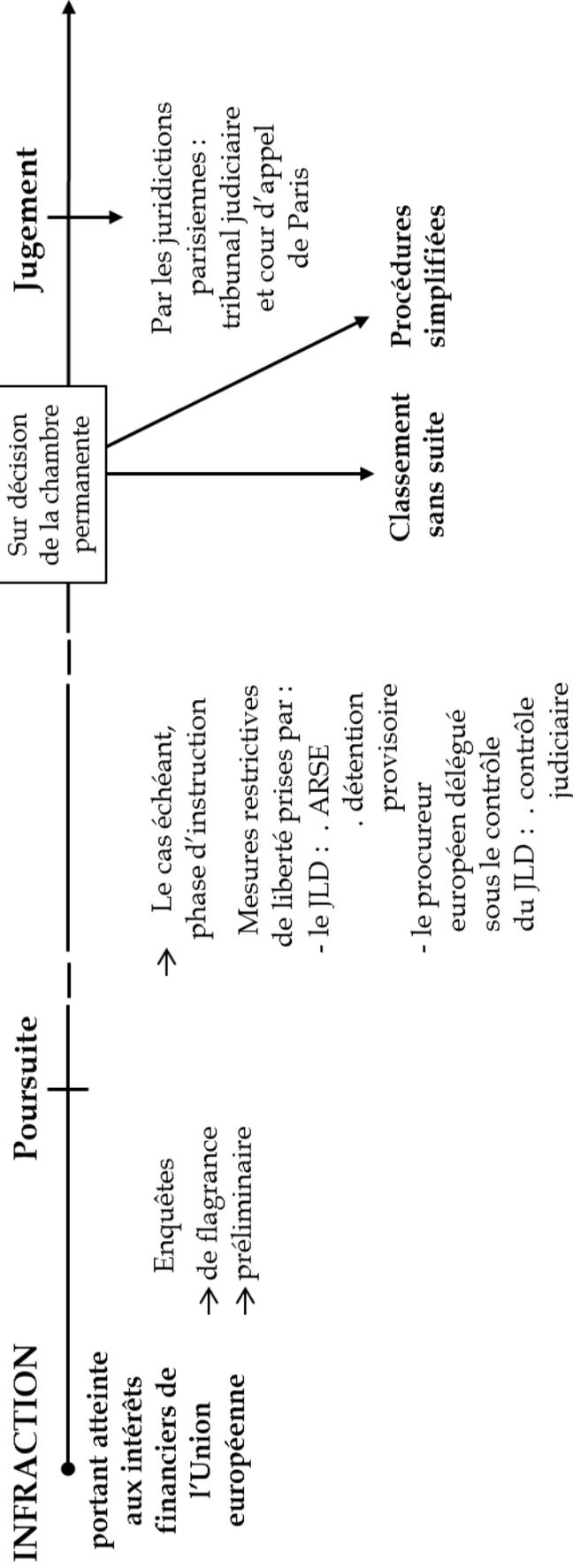
L'organisation d'un Parquet européen hiérarchisé n'est pas compatible avec le statut du juge d'instruction, qui garantit son indépendance et lui interdit de recevoir des instructions. Pourtant, les nécessités de l'enquête, dans les affaires graves ou complexes notamment, peuvent justifier de recourir à des actes réservés au juge d'instruction (écoutes prolongées, placement en détention provisoire...).

C'est pourquoi le **procureur européen délégué pourra conduire les investigations en se situant soit dans le cadre procédural de l'enquête préliminaire (ou de l'enquête de flagrance), soit dans le cadre procédural de l'instruction, soit dans ces deux cadres successivement.**

Cette **construction inédite** permet de satisfaire aux exigences du droit de l'Union européenne tout en apportant des modifications d'ampleur limitée au code de procédure pénale puisque ce sont les règles de procédure habituelles, propres à l'enquête ou à l'instruction, qui s'appliqueront.

Sur la base d'un rapport préparé par le procureur européen délégué, la chambre permanente pourra décider d'un éventuel classement sans suite ou d'un renvoi devant la juridiction de jugement. Elle pourra également autoriser le procureur européen délégué à avoir recours à des procédures simplifiées, par exemple une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC).

**Schéma simplifié de la procédure mise en œuvre  
par le procureur européen délégué**



JLD : juge des libertés et de la détention  
ARSE : assignation à résidence avec surveillance électronique

### 3. Des garanties protectrices des droits des personnes

Les personnes mises en cause dans la procédure jouiront de l'ensemble des droits qui leur sont garantis par le code de procédure pénale. Dans le cadre de l'instruction, elles pourront notamment être assistées par un avocat, demander des actes, ou encore former un recours devant la chambre de l'instruction.

Dans le cadre de l'instruction, le **procureur européen délégué ne pourra prendre seul les mesures les plus attentatoires aux libertés** (assignation à résidence avec surveillance électronique, placement en détention provisoire) : il lui faudra saisir le juge des libertés et de la détention (JLD) pour obtenir que ces mesures soient prises. Il pourra en revanche placer la personne mise en cause sous contrôle judiciaire, cette décision étant cependant soumise à une possibilité de recours devant le JLD puis devant la chambre de l'instruction.

En ce qui concerne les victimes, elles ne pourront pas déposer une plainte avec constitution de partie civile afin d'obtenir l'ouverture d'une instruction. L'article 26 du règlement réserve en effet au procureur européen délégué la faculté d'ouvrir une enquête. Elles pourront en revanche se constituer partie civile pour demander la réparation de leur préjudice une fois l'instruction ouverte par le procureur européen délégué ou lors de l'audience de jugement.

L'ensemble des affaires seront jugées par les **juridictions parisiennes** (tribunal judiciaire et cour d'appel), ce qui devrait permettre de spécialiser certains magistrats sur ce contentieux spécifique.

#### *C. UNE SOLUTION SATISFAISANTE APPROUVÉE PAR LA COMMISSION DES LOIS*

Le rapporteur porte un regard très positif sur la solution pragmatique envisagée par le projet de loi pour fixer le cadre procédural applicable aux procureurs européens délégués. Les auditions auxquelles il a procédé ont montré que les dispositions relatives au procureur européen délégué étaient globalement bien accueillies par les professionnels de la justice.

On aurait pu concevoir la rédaction d'un code de procédure pénale propre aux procureurs européens délégués, ce qui aurait été une entreprise complexe et difficile à mener à bien.

La solution retenue s'appuie sur les dispositions en vigueur du code de procédure pénale relatives à l'enquête et à l'instruction, dispositions connues par les magistrats du siège comme du parquet, ainsi que par les avocats, ce qui devrait rendre plus aisée l'acclimatation en France de l'institution nouvelle des procureurs européens délégués.

Le projet de loi est respectueux des équilibres du règlement européen : nos concitoyens les plus favorables à la construction européenne peuvent se réjouir de la création d'un Parquet européen, compétent à l'échelle de l'Union européenne, pour lutter contre les atteintes à ses intérêts financiers, tandis que ceux qui sont plus attachés à la souveraineté des États auront la satisfaction de constater que ce sont des magistrats français qui dirigeront les enquêtes conduites en France et que ce seront des juridictions françaises qui se prononceront *in fine* sur le fonds des dossiers.

La création de cette figure hybride de procureur disposant aussi de pouvoirs d'instruction peut certes susciter des interrogations ou des réserves mais il s'agit d'une construction à laquelle il était difficile d'échapper vu les exigences posées par le règlement et la nécessité pour les procureurs européens délégués de disposer des attributions leur permettant de mener à bien leurs investigations, y compris dans les affaires les plus complexes. Il s'agit d'une innovation de portée limitée, qui ne concerne que les atteintes aux intérêts financiers de l'Union européenne, et qui ne présage en rien d'une réforme de plus grande ampleur de la procédure pénale française.

Pour ces raisons, la **commission a approuvé** le titre I<sup>er</sup> relatif au Parquet européen, en n'y apportant qu'un nombre limité de modifications destinées à **mieux encadrer la faculté donnée au procureur européen délégué d'ouvrir une instruction** et à **préciser les droits reconnus aux parties dans le cadre de l'instruction**.

## II. UNE MEILLEURE SPÉCIALISATION DE NOS JURIDICTIONS PÉNALES

Depuis plusieurs décennies, le législateur a fait le choix de spécialiser des juridictions répressives dans le traitement de certains contentieux, dans le but de traiter avec plus d'efficacité des dossiers techniques ou complexes ou de lutter avec plus de vigueur contre des formes graves de délinquance.

À Paris et Marseille ont ainsi été créés des pôles compétents en matière sanitaire et environnementale (en 1994) puis des pôles compétents en matière d'accidents collectifs (2011). En 2004, ont été créées neuf juridictions interrégionales spécialisées (JIRS), compétentes en matière économique et financière ainsi que pour la criminalité et la délinquance organisées. Plus récemment, des parquets nationaux ont été institués : parquet national financier (PNF) en 2013 et parquet national antiterroriste (PNAT) en 2019.

Le titre II du projet de loi propose des dispositifs destinés à régler les conflits de compétences qui peuvent surgir entre ces juridictions spécialisées et les autres juridictions. Il procède à des aménagements relatifs au PNF et au PNAT et tend à spécialiser certaines juridictions sur le contentieux environnemental afin de mieux réprimer ces infractions.

La commission a **approuvé les dispositions de ce titre II**, auquel elle n'a apporté que des modifications rédactionnelles et des précisions concernant leur application outre-mer.

#### *A. RÉSOUDRE LES CONFLITS DE COMPÉTENCES*

Si les procureurs généraux peuvent aisément résoudre, en exerçant leur pouvoir hiérarchique, les conflits de compétences qui peuvent apparaître entre deux procureurs de la République situés dans le ressort d'une même cour d'appel, la situation est plus complexe en cas de conflit entre des parquets relevant des cours d'appel différentes.

Compte tenu de l'interdiction faite au garde des sceaux d'adresser des instructions dans les affaires individuelles, la Chancellerie a tenté de surmonter cette difficulté en posant quelques principes par voie de circulaires. Ces dernières préconisent d'abord de rechercher une solution par un dialogue entre procureurs ou procureurs généraux, ce qui peut retarder la mise en mouvement de l'action publique, puis reconnaissent parfois, en l'absence de toute base légale, un pouvoir d'arbitrage à certains procureurs généraux. Le Sénat a par le passé jugé ces arrangements insatisfaisants et fragiles et suggéré qu'une solution plus solide soit trouvée par la voie législative pour trancher les conflits de compétences.

L'article 4 du projet de loi répond à cette attente, en donnant la priorité au parquet disposant de la compétence territoriale la plus étendue, liée à un plus haut degré de spécialisation.

#### *B. ÉTENDRE LES COMPÉTENCES DU PNAT ET DU PNF*

Le projet de loi ajuste les compétences du PNAT afin notamment d'en faire l'interlocuteur de la Cour pénale internationale (CPI) en matière d'entraide judiciaire et de lui attribuer une compétence en matière de **crimes et délits contre les intérêts fondamentaux de la Nation**.

De son côté, le PNF se voit reconnaître une compétence nouvelle dans le domaine des **pratiques anticoncurrentielles** (ententes, abus de position dominante, abus de dépendance économique notamment) prévues par le code de commerce.

#### *C. SPÉCIALISER DES JURIDICTIONS SUR LES INFRACTIONS ENVIRONNEMENTALES*

S'inspirant d'une recommandation du rapport d'octobre 2019 de l'inspection générale de la justice (IGJ) et du conseil général de

l'environnement et du développement durable (CGEDD)<sup>1</sup>, le projet de loi tend à spécialiser, dans le ressort de chaque cour d'appel, **un tribunal judiciaire sur les délits prévus par le code de l'environnement, dans les affaires qui apparaissent complexes.**

Cette spécialisation permettrait de confier à quelques magistrats du tribunal concerné un nombre de dossiers suffisant pour qu'ils acquièrent une compétence pointue sur ces dossiers souvent techniques. Elle permettrait aussi aux services administratifs chargés de contrôler le respect de la réglementation environnementale de disposer d'interlocuteurs mieux identifiés.

En complément, il est proposé d'autoriser la conclusion de **conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP)** en matière environnementale. Déjà prévues pour les affaires de corruption ou de fraude fiscale, ces conventions, négociées avec le parquet, permettent d'imposer à une personne morale une amende d'intérêt public, qui peut atteindre un montant élevé, un plan de mise en conformité et une réparation du préjudice causé.

La commission a approuvé cette possibilité de recourir à la convention judiciaire d'intérêt public, comme elle l'avait fait en 2018 s'agissant de la fraude fiscale, et elle a accepté le principe de la spécialisation de juridictions sur le contentieux environnemental, même s'il convient de ne pas surestimer les effets de cette dernière mesure, compte tenu de l'existence d'autres juridictions spécialisées intervenant déjà dans ce domaine.

### **III. DES DISPOSITIONS DIVERSES MÉLANT RÈGLES DE PROCÉDURE ET MESURES DE FOND**

Le titre III est plus hétérogène puisqu'il rassemble diverses mesures, de portée variable, qui touchent au droit pénal et à la procédure pénale, mais qui intéressent aussi certaines professions du droit.

#### **A. DES AJUSTEMENTS APPORTÉS AU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE**

Le projet de loi tire les conséquences de plusieurs décisions prises par le Conseil constitutionnel à l'occasion de questions prioritaires de constitutionnalité (QPC). Il revient sur une jurisprudence de la Cour de cassation et corrige des malfaçons issues de la loi de programmation et de réforme pour la justice du 23 mars 2019.

---

<sup>1</sup> « Une justice pour l'environnement », *rapport de la mission d'évaluation des relations entre justice et environnement, établi par Bruno Cinotti, Jean-François Landel (CGEDD), Delphine Agogue, Daniel Atzenhoffer et Vincent Delbos (IGJ), octobre 2019.*

La mesure la plus notable consiste à permettre au procureur de la République d'autoriser, par voie d'instruction, les officiers et agents de police judiciaire à requérir des personnes qualifiées, afin de procéder à des examens médicaux ou psychologiques. En l'absence de dispositions légales, la Cour de cassation a estimé que chacune de ces réquisitions devait être autorisée par le procureur, ce qui a alourdi les procédures.

La commission a approuvé la mesure de simplification proposée, estimant qu'elle permettrait aux procureurs de la République de se concentrer sur le contrôle des actes d'enquête les plus importants et qu'elle allègerait le nombre de demandes adressées à des parquets souvent débordés. Elle a adopté une mesure de simplification complémentaire, en permettant aux procureurs de la République de délivrer des instructions générales pour autoriser les officiers et les agents de police judiciaire à demander que leur soient remises les informations issues d'un système de vidéoprotection.

#### ***B. UNE NOUVELLE PEINE COMPLÉMENTAIRE***

Le projet de loi propose d'instaurer une **peine complémentaire d'interdiction de paraître dans les transports publics**. Cette disposition figurait déjà dans la loi d'orientation des mobilités (LOM) mais a été censurée par le Conseil constitutionnel au motif qu'il s'agissait d'un « cavalier législatif ».

Cette mesure permettrait de lutter contre la récidive dans des affaires de vol à la tire ou d'attouchements sexuels commis notamment dans le métro parisien, mais qui peuvent se produire aussi dans les réseaux de transport collectif des autres grandes villes de France. Elle se veut une réponse à l'accroissement du nombre de vols à la tire dans les transports en commun à Paris (+ 40 % en 2019). Sur 50 000 infractions de ce type recensées dans la capitale, près de 31 000 ont été commises dans les transports en commun. Elle avait été suggérée l'an dernier par la présidente du conseil régional Ile-de-France et présidente d'Ile-de-France Mobilités, Valérie Pécresse, afin de lutter contre la présence dans le métro de pickpockets multirécidivistes.

#### ***C. LE FINANCEMENT D'UN FONDS DESTINÉ À CERTAINS PROFESSIONNELS DU DROIT***

Le projet de loi comporte enfin une demande d'habilitation pour autoriser le Gouvernement à réformer par ordonnance, dans un délai d'un an, le fonds interprofessionnel d'accès au droit et à la justice (FIADJ), destiné à financer des aides à l'installation ou au maintien de professionnels appartenant à diverses professions juridiques.

L'objectif est, en premier lieu, de définir les modalités d'abondement de ce fonds par des **contributions volontaires obligatoires (CVO)** à la charge des professionnels. En second lieu, il s'agirait de recentrer le fonds sur **les seules professions de notaire, d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire**<sup>1</sup>, et de lui assigner désormais pour seule mission **d'assurer la présence de ces professionnels sur l'ensemble du territoire**, grâce à une redistribution interne à chaque profession.

La réforme envisagée **répond aux principales objections formulées naguère par le Sénat** à l'encontre de la création du FIADJ. Par souci de simplicité, la commission a préféré **supprimer l'habilitation** à légiférer par ordonnance et **autoriser les ordres professionnels** des notaires et des futurs commissaires de justice à percevoir des CVO, dont l'assiette et le taux seraient fixés par le garde des sceaux sur leur proposition et après avis de l'Autorité de la concurrence, pour financer des aides destinées à leurs membres.

\*

\*       \*

**Le projet de loi ainsi adopté par la commission des lois sera examiné en séance publique le 25 février 2020.**

---

<sup>1</sup> Ces deux dernières professions doivent fusionner à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2022.



## EXAMEN DES ARTICLES

### TITRE I<sup>ER</sup> DISPOSITIONS RELATIVES AU PARQUET EUROPÉEN

#### CHAPITRE I<sup>ER</sup> DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DE PROCÉDURE PÉNALE

##### *Article 1<sup>er</sup>*

(art. 696-108 à 696-138 nouveaux du code de procédure pénale)

#### **Adaptation du code de procédure pénale à la création du Parquet européen**

Cet article insère dans le code de procédure pénale un nouveau titre X *bis* relatif au Parquet européen.

Ce nouveau titre définit les attributions et les compétences des procureurs européens délégués qui seront chargés de mettre en œuvre, sur le territoire national, les poursuites contre les auteurs et les complices d'infractions aux intérêts financiers de l'Union européenne dans le respect des orientations fixées par le Parquet européen. Il précise les conditions de saisine du Parquet européen et l'articulation des compétences entre le procureur européen, les procureurs européens délégués et l'autorité judiciaire française.

La commission a adopté cet article en y apportant quelques modifications destinées à renforcer les garanties entourant la procédure.

#### **I. La création des procureurs européens délégués : tirer les conséquences en droit interne de la création du Parquet européen**

Le nouveau titre X *bis* comporte vingt-neuf articles (696-108 à 696-137) répartis dans trois chapitres. Le chapitre 1<sup>er</sup>, qui comprend trois articles, définit le champ de compétence et les attributions des procureurs européens délégués.

L'article 609-108 précise le **champ de compétence** des procureurs européens délégués : ils sont compétents sur l'ensemble du territoire

national pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs et complices des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne commises après le 20 novembre 2017, date d'entrée en vigueur du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017, mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen.

### **L'organisation du Parquet européen**

Le Parquet européen est une institution dont l'organisation est décentralisée.

Au niveau central, il est composé du chef du Parquet européen et des procureurs européens, un par État membre.

Le chef du Parquet et les procureurs forment un collège chargé du suivi général des activités et de la définition de la politique pénale, sans prendre de décisions opérationnelles sur des dossiers particuliers. Cette dernière responsabilité incombe aux chambres permanentes, composées de trois procureurs européens ; elles ont pour mission de superviser et diriger les enquêtes en décidant notamment des classements sans suite, des procédures de poursuite simplifiées ou du renvoi d'une affaire devant les juridictions nationales.

Au sein de chaque État membre, des procureurs européens délégués sont chargés du suivi opérationnel des enquêtes et des poursuites. Ils agissent au nom du Parquet européen dans leurs États membres respectifs à partir des orientations et des instructions de la chambre permanente chargée de l'affaire et de celles du procureur européen chargé de sa supervision.

Le règlement (UE) n° 2017/1939 prévoit que chaque État membre de l'Union européenne participant au Parquet européen désigne, au minimum, deux procureurs européens délégués. Ils sont désignés par leurs États respectifs puis nommés par le collège du Parquet européen, pour un mandat de cinq ans renouvelable.

Le collège peut refuser de nommer la personne désignée si elle ne remplit pas les conditions requises par le règlement : il doit s'agir d'un membre actif du ministère public ou du corps judiciaire, offrant toutes les garanties d'indépendance, disposant des qualifications requises et de l'expérience pratique pertinente. Le collège peut la révoquer si elle cesse de remplir ces conditions, n'est plus en mesure d'assumer ses fonctions ou si elle a commis une faute grave.

Les articles 4, 22, 23 et 25 du règlement précisent quelles sont les infractions pénales visées et délimitent le champ de compétence du Parquet européen.

En ce qui concerne la définition des infractions, le règlement renvoie à la directive (UE) 2017/1371 du 5 juillet 2017, relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal, dite « directive PIF ». Par intérêts financiers de l'Union, elle vise l'ensemble des recettes perçues, des dépenses exposées et des avoirs qui relèvent du budget de l'Union, des budgets des institutions et organismes institués par les traités ou des budgets contrôlés directement ou indirectement par eux.

En droit pénal français, **les infractions entrant dans le champ de compétence du parquet européen, dès lors que les intérêts financiers de l'Union sont visés, sont la corruption passive ou active, le détournement ou la soustraction de biens ou de fonds publics, l'abus de confiance, l'escroquerie, le blanchiment de ces infractions, ainsi que diverses infractions douanières.**

Le Parquet européen a vocation à connaître des affaires d'une certaine importance : en principe, il ne se saisit pas lorsque le préjudice aux intérêts financiers de l'Union est inférieur à 10 000 euros. Concernant la fraude à la TVA, le seuil est plus élevé : l'infraction doit être en lien avec le territoire d'au moins deux États membres et entraîner un préjudice d'au moins 10 millions d'euros. Les infractions qui se situent en-deçà de ces seuils ont vocation à être traitées par les juridictions nationales.

L'affaire doit en outre présenter un lien avec le territoire de l'Union européenne ou concerner un de ses ressortissants : le Parquet européen est compétent si l'infraction a été commise en totalité ou en partie sur le territoire d'un ou plusieurs États membres ; il l'est également si l'infraction a été commise en-dehors du territoire de l'Union par un ressortissant d'un État membre, à condition qu'un État membre soit compétent à l'égard de ces infractions lorsqu'elles sont commises en-dehors de son territoire. Enfin, il est compétent si l'infraction a été commise par une personne qui était soumise au statut des fonctionnaires ou au régime applicable aux autres agents de l'Union européenne pour autant qu'un État membre soit compétent à l'égard de ces infractions lorsqu'elles sont commises en-dehors de son territoire.

Outre les infractions purement financières, le Parquet européen peut également s'intéresser aux infractions relatives à la participation à une organisation criminelle, si les activités de l'organisation consistent essentiellement à commettre une infraction portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne, ainsi qu'à toute autre infraction pénale indissociablement liée à une infraction portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne.

Le règlement instaure un principe de prépondérance pour déterminer dans quelles conditions le Parquet européen doit s'abstenir d'exercer sa compétence au profit des autorités nationales. Lorsqu'une infraction connexe a été commise en lien avec l'infraction portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union (dite infraction « PIF » dans le jargon communautaire), une comparaison entre les peines encourues pour les deux infractions doit être opérée : le Parquet européen peut exercer sa compétence lorsque la peine encourue pour l'infraction « PIF » est plus importante ou lorsque l'infraction connexe indissociablement liée à l'infraction « PIF » aura servi à commettre cette dernière infraction. De plus, le Parquet européen doit s'abstenir d'exercer sa compétence lorsque le préjudice d'une autre victime est plus important que celui de l'Union.

L'**article 696-109** indique que les procureurs européens délégués exercent, pour les infractions relevant de leur compétence, les **attributions du procureur de la République et celles du procureur général près la cour d'appel**, y compris pour l'exercice des voies de recours. Ils ont la responsabilité de **diriger les enquêtes menées par la police judiciaire** (articles 12 et 12-1 du code de procédure pénale) et peuvent saisir la chambre de l'instruction pour qu'elle contrôle l'activité des officiers et agents de police judiciaire (articles 225 et 229-1 du même code).

Certains articles du code de procédure pénale ne leur sont toutefois pas applicables :

- l'article 30, qui dispose que le ministre de la justice adresse aux procureurs des instructions générales de politique pénale, et l'article 39-1 qui prévoit que le procureur de la République met en œuvre ces orientations, éventuellement adaptées par le procureur général ;

- la première phrase de l'article 33, les quatre premiers alinéas de l'article 35, les articles 36 et 37, qui prévoient que le procureur de la République applique les instructions qui lui sont données par le procureur général et qui donnent aux procureurs généraux la responsabilité d'animer l'action des procureurs de la République dans le ressort de la cour d'appel ;

- l'article 40-3, sur la possibilité de former un recours devant le procureur général contre une décision de classement sans suite.

Ces exceptions s'expliquent par le fait que le procureur européen délégué met en œuvre les orientations définies par les chambres permanentes du Parquet européen, et non celles fixées par les autorités nationales. Il pourra ainsi exercer sa mission en toute indépendance vis-à-vis desdites autorités nationales.

Le procureur européen délégué est dispensé de contribuer à la prévention de la délinquance, comme le prévoit l'article 39-2 du même code, et il n'a pas autorité sur les officiers du ministère public près les tribunaux de police (article 44), ce qui est une conséquence logique de sa spécialisation.

Il n'est pas non plus concerné par le troisième alinéa de l'article 41, relatif à la possibilité pour un procureur de la République de demander que soient effectués des actes d'enquête dans un autre ressort que celui où il est territorialement compétent. Le procureur européen délégué dispose en effet d'une compétence à l'échelle nationale.

L'**article 696-110** précise que les procédures dont sont saisis les procureurs européens délégués relèvent de la compétence des **juridictions de jugement de Paris**, tant en première instance (tribunal judiciaire) qu'en appel (cour d'appel). Les juridictions parisiennes exerceront donc en la matière une compétence nationale.

Afin de ne pas empiéter sur les compétences reconnues par la loi au procureur européen délégué, la chambre de l'instruction ne pourra pas évoquer ces procédures, c'est-à-dire procéder elle-même à des actes d'instruction lorsqu'elle est saisie d'une affaire.

Le **chapitre II**, composé de vingt-et-un articles, définit la **procédure** applicable aux investigations conduites par le procureur européen délégué.

La section 1 est relative à la **saisine du Parquet européen**.

L'article 24 du règlement (UE) 2017/1939 prévoit que les institutions, organes et organismes de l'Union et les autorités nationales informent le Parquet européen de tout comportement délictueux à l'égard duquel celui-ci pourrait exercer sa compétence. Les autorités judiciaires nationales doivent également informer le Parquet européen des enquêtes ouvertes susceptibles de le concerner, y compris lorsque l'enquête pourrait à première vue ne pas relever de la compétence dudit Parquet en vertu du principe de prépondérance.

Pour l'application de ces dispositions en droit français, l'**article 696-111** précise que les signalements au Parquet européen sont effectués par le procureur de la République compétent. Ce dernier est lui-même informé selon les modalités classiques prévues par le code de procédure pénale : obligation pour les officiers de police judiciaire (OPJ) de l'informer des crimes, délits et contraventions dont ils ont connaissance (article 19) ; information par un fonctionnaire ou par un officier public sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 40 ; information par le juge d'instruction des faits portés à sa connaissance (article 80).

L'**article 696-112** dispose ensuite que, lorsque le Parquet européen décide d'exercer sa compétence sur une infraction portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, le procureur de la République ou le juge d'instruction saisi d'une enquête préliminaire ou d'une information judiciaire portant sur cette infraction **se dessaisit** au profit du Parquet européen.

La section 2 précise ensuite dans quels **cadres procéduraux** opère le procureur européen délégué. La principale originalité du dispositif réside dans le fait que le procureur européen délégué pourra **recourir, afin de ne pas perdre la conduite de la procédure, à des actes qui relèvent habituellement, en droit français, de la compétence d'un juge d'instruction.**

L'**article 696-113** prévoit que le procureur européen délégué conduit ses investigations conformément aux dispositions applicables à l'enquête de flagrance<sup>1</sup> ou à l'enquête préliminaire<sup>2</sup> et à celles du code des douanes.

Puis l'**article 696-114** dispose que le procureur européen délégué peut, lorsqu'il l'estime nécessaire, conduire les investigations **conformément aux dispositions applicables à l'instruction**<sup>3</sup>, sous réserve des dispositions de la section 3 présentées dans la suite de ce rapport.

Aucun acte de procédure ne matérialise, en tant que tel, le passage à l'instruction. C'est l'accomplissement d'un acte qui ne peut être pris que dans le cadre d'une instruction, une mise en examen par exemple, qui permet de savoir que ce sont désormais les règles propres à l'instruction qui vont s'appliquer.

La personne poursuivie sera toutefois pleinement informée des faits qui lui sont reprochés et des droits qui lui sont reconnus dans le cadre de l'instruction dès l'interrogatoire de première comparution, qui intervient au début de la procédure (article 80-2 du code de procédure pénale). Dès le début de l'instruction, la victime sera également informée de l'ouverture de la procédure, de son droit de se constituer partie et des modalités d'exercice de ce droit, en application de l'article 80-3 du même code.

L'**article 696-115** précise que, lorsque le procureur de la République se dessaisit au profit du Parquet européen, les investigations se poursuivent dans le cadre défini à l'article 696-113 ou, le cas échéant, à l'article 696-114 ; en revanche, quand le juge d'instruction se dessaisit, les investigations se poursuivent nécessairement dans le cadre défini à l'article 696-114.

La section 3, qui compte dix-sept articles répartis dans trois sous-sections, est entièrement consacrée aux **dispositions spécifiques applicables à la procédure prévue par l'article 696-114**.

L'**article 696-116** précise tout d'abord que les dispositions relatives au réquisitoire introductif et au réquisitoire supplétif, ainsi que les autres dispositions du code de procédure pénal prévoyant que le ministère public adresse des réquisitions ou des avis au juge d'instruction, ne sont pas applicables. Cette précision est opportune puisque c'est la même personne qui assume, dans le cadre de l'article 696-114, les attributions habituellement dévolues au ministère public et au juge d'instruction.

---

<sup>1</sup> Encadrée par les articles 53 et suivants du code de procédure pénale, l'enquête de flagrance porte sur les crimes et délits flagrants, c'est-à-dire qui se commettent actuellement ou qui viennent de se commettre.

<sup>2</sup> En-dehors des hypothèses de flagrance, le procureur de la République ouvre une enquête préliminaire, qui est le cadre procédural le plus fréquemment employé pour conduire des investigations.

<sup>3</sup> L'instruction, ou information judiciaire, est ouverte en cas de crime ou pour des délits complexes nécessitant des investigations approfondies. Elle est confiée à un juge d'instruction.

L'**article 696-117** indique que les actes et décisions sont pris soit par le procureur européen délégué, soit par le juge des libertés et de la détention, saisi par réquisitions écrites et motivées du procureur européen délégué.

La sous-section 1 définit quels **actes et décisions** peuvent être pris dans le cadre de la procédure prévue à l'article 696-114.

L'**article 696-118** donne au procureur européen délégué la possibilité d'accomplir des actes et de prendre des décisions **qui relèvent habituellement de la compétence du juge d'instruction**. Il se voit ainsi reconnaître la faculté de procéder à des mises en examen, à des interrogatoires et confrontations, à l'audition de témoins (y compris sous le statut de témoin assisté) ; il peut se prononcer sur la recevabilité de la constitution de partie civile et sur l'audition de ladite partie civile ; il peut décider d'un transport, ordonner une commission rogatoire, demander une expertise, émettre un mandat de recherche, de comparution ou d'amener. Il dispose ainsi d'une large palette d'actes d'enquête pour mener des investigations approfondies.

Les **mesures restrictives de liberté** sont décidées par le juge de la liberté et de la détention (JLD) sur réquisition du procureur européen délégué, sauf le placement sous contrôle judiciaire, qui peut être décidé par le procureur européen délégué sous le contrôle du JLD.

L'**article 696-119** donne en effet au procureur européen délégué la possibilité de placer la personne mise en cause sous **contrôle judiciaire**, soit dans le cadre de la procédure d'instruction de l'article 696-114, soit dans le cadre d'une convocation par procès-verbal<sup>1</sup> ou d'une comparution à délai différé<sup>2</sup>.

La décision de placement sous contrôle judiciaire peut immédiatement être contestée devant le JLD, qui dispose d'un délai maximum de 72 heures pour statuer à l'issue d'un débat contradictoire. S'il confirme la décision de placement sous contrôle judiciaire, la personne mise en cause peut faire appel de sa décision devant la chambre de l'instruction.

Concernant l'**assignation à résidence avec surveillance électronique** (ARSE), qui est possible dans le cadre d'une instruction, l'**article 696-120** prévoit qu'elle est prononcée par le JLD sur réquisition écrite et motivée du procureur européen délégué. Conformément à l'article 142-6 du code de procédure pénale, elle est décidée après un débat contradictoire ou au vu des réquisitions écrites du procureur et après avoir entendu les observations de la personne mise en examen et de son avocat.

---

<sup>1</sup> Procédure mise en œuvre par le procureur de la République pour convoquer à l'audience l'auteur d'un délit dans des affaires simples.

<sup>2</sup> Cette procédure est mise en œuvre dans des affaires simples pour lesquelles un délai est nécessaire pour obtenir les résultats de certaines expertises.

De même, concernant la **détention provisoire**, l'**article 696-121** prévoit que les décisions sont prises par le JLD sur réquisitions écrites et motivées du procureur européen délégué. Conformément à l'article 145 du code de procédure pénale, elles sont prises à l'issue d'un débat contradictoire.

En vertu de l'**article 696-122**, le procureur européen délégué peut prendre d'office, ou à la demande de la personne mise en examen, des mesures favorables à cette dernière : supprimer des obligations comprises dans l'ARSE, modifier les horaires de présence au domicile ou ordonner la main levée de l'ARSE ; ordonner la mise en liberté d'une personne placée en détention provisoire.

S'il ne répond pas favorablement à la demande de la personne mise en examen dans un délai de cinq jours, le procureur européen délégué transmet le dossier, accompagné de son avis motivé, au JLD, qui dispose d'un délai de trois jours ouvrables pour statuer.

L'**article 696-123** donne également compétence au procureur européen délégué pour prendre les décisions relatives aux modalités d'exécution d'une détention provisoire ou à l'exercice de ses droits par une personne placée en détention provisoire, par exemple en ce qui concerne le droit de visite, les communications ou encore le droit de sortie sous escorte. Ces décisions relèvent habituellement de la compétence du juge d'instruction.

En ce qui concerne la décision de décerner un **mandat d'arrêt**, elle relèverait, en application de l'**article 696-124**, du JLD, saisi par réquisitions écrites et motivées du procureur européen délégué. Il appartiendrait ensuite (**article 696-125**) au procureur européen délégué de mettre à exécution le mandat d'arrêt, qui prend la forme d'un mandat d'arrêt européen. Un mandat d'arrêt européen émis par une autorité judiciaire d'un État membre de l'Union européenne est valable sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne, ce qui constitue un avantage dans des affaires qui présentent souvent une dimension transnationale.

En ce qui concerne les **perquisitions**, les **visites domiciliaires** et les **saisies**, l'article 696-126 prévoit qu'elles sont effectuées, en l'absence de flagrance ou d'assentiment exprès de la personne, sur l'autorisation du JLD, saisi par réquisitions écrites et motivées du procureur européen délégué.

S'agissant des interceptions de correspondance émises par la voie des télécommunications, de la géolocalisation, de l'enquête sous pseudonyme ou de techniques spéciales d'enquête<sup>1</sup>, l'**article 696-127** prévoit, de façon logique concernant des mesures attentatoires à la vie privée, qu'elles sont décidées par le JLD, sur réquisitions écrites et motivées du

---

<sup>1</sup> Recueil de données de connexion électronique, sonorisation et fixation d'images de certains lieux ou véhicules, captation de données informatiques.

procureur européen délégué. Par exception, elles peuvent être ordonnées par le procureur européen délégué dans des conditions d'utilisation et de durée permettant à un procureur de la République d'y recourir dans le cadre d'une enquête de flagrance ou préliminaire.

De même, l'**article 696-128** dispose que les saisies spéciales (saisies de patrimoine, saisies immobilières), qui obéissent à des règles particulières prévues par le titre XXIX du code de procédure pénale, sont ordonnées par le JLD sur réquisitions écrites du procureur européen délégué. Par exception, le procureur européen délégué peut exercer les pouvoirs propres reconnus au procureur de la République en matière de saisie d'une somme sur un compte bancaire.

La sous-section 2 définit les **droits des parties** dans trois articles 696-129 à 696-131.

L'**article 696-129** prévoit que lorsque le procureur européen délégué conduit les investigations conformément aux dispositions applicables à l'instruction, les personnes mises en examen, ou placées sous le statut de témoin assisté, et les parties civiles exercent l'**intégralité des droits** qui leur sont reconnus par le code de procédure pénale au cours de l'instruction. Elles peuvent notamment formuler une demande d'acte auprès du procureur européen délégué, présenter une requête en annulation ou former un recours devant la chambre de l'instruction.

L'**article 696-130** s'applique lorsqu'une personne a été mise en examen, placée sous le statut de témoin assisté ou lorsque le JLD a autorisé la délivrance d'un mandat d'arrêt ou le recours à l'une des techniques d'enquête visées à l'article 696-127.

Dans ces hypothèses, en application de l'article 105 du code de procédure pénale, les personnes à l'encontre desquelles il existe des indices graves et concordants d'avoir participé aux faits ne peuvent être entendues comme témoins. Le procureur européen délégué doit en outre aviser la victime de son droit de se constituer partie civile<sup>1</sup> et l'informer des modalités d'exercice de ce droit.

L'**article 696-131** précise que la victime ne peut se porter partie civile que s'il a été procédé à l'un des actes décrits à l'article 696-130. La partie civile dispose des droits prévus à l'article 89-1 du code de procédure pénale : possibilité de demander des actes ou de présenter une requête en annulation.

La sous-section 3 comporte un article relatif à la **clôture de la procédure**.

---

<sup>1</sup> La constitution de partie civile permet à la victime de demander réparation de son préjudice.

De même que l'article 175 du code de procédure pénale organise la clôture de l'information judiciaire par le juge d'instruction, l'article 696-132 organise la clôture de l'instruction qui peut être menée par le procureur européen délégué en application de l'article 696-114.

Le procureur européen délégué doit d'abord, conformément au I de l'article 175 précité, informer les parties et leurs avocats que la procédure lui paraît terminée. Une fois avisées, les parties ont un délai de quinze jours, conformément au III du même article, pour faire savoir qu'elles vont exercer leur droit de présenter des observations ou de formuler des demandes ou requêtes. Elles disposent ensuite d'un délai d'un mois, si une personne mise en examen est détenue, ou de trois mois dans les autres cas, pour adresser ces observations ou formuler ces demandes ou requêtes. Les parties peuvent ainsi demander à être entendues ou demander l'audition d'un témoin, demander une expertise, demander que soit constatée la prescription de l'action publique ou encore saisir la chambre d'instruction si elles estiment qu'une nullité a été commise.

Le procureur européen peut ensuite procéder au règlement du dossier au vu des observations éventuelles des parties. Il rend son ordonnance conformément aux articles 176 à 184 du code de procédure pénale. Il peut ainsi rendre une ordonnance de non-lieu, ou renvoyer l'affaire devant le tribunal correctionnel ou la cour d'assises. C'est le JLD qui se prononce, sur réquisitions écrites et motivées du procureur européen délégué, sur le maintien de la personne sous assignation à résidence avec surveillance électronique ou en détention provisoire.

Le code de procédure pénale doit être lu en lien avec la chambre permanente qui décide, sur le rapport du procureur européen délégué, de renvoyer l'affaire en jugement, de prononcer un non-lieu ou de recourir à une procédure simplifiée.

Si les conditions prévues par le code de procédure pénale sont réunies, le procureur européen délégué **peut en effet prononcer par ordonnance la mise en œuvre de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC)**. Cette procédure de « plaider-coupable » permet d'éviter un procès à une personne qui reconnaît les faits qui lui sont reprochés. Elle est autorisée pour certains délits et peut conduire à exécuter une peine d'amende ou une peine d'emprisonnement dont la durée ne peut excéder trois ans ni la moitié de la peine encourue.

Le procureur européen délégué peut aussi proposer, si les conditions sont réunies, la **conclusion d'une convention judiciaire d'intérêt public (CJIP)**. La CJIP peut être proposée à une personne morale mise en cause dans une affaire de corruption, de fraude fiscale ou de blanchiment. Elle permet d'éviter un procès en contrepartie du paiement d'une amende d'intérêt public, de la mise en œuvre d'un programme de conformité et de la réparation du préjudice causé à la victime.

Les personnes placées sous le statut de témoin assisté sont également informées de la clôture de la procédure et ont la possibilité, dans les mêmes conditions, de présenter des observations ou de formuler des demandes ou requêtes.

Le **chapitre III** traite de **l'articulation des compétences entre le procureur européen, les procureurs européens délégués et l'autorité judiciaire française**. Il vise notamment à régler les conflits de compétences qui peuvent surgir entre le Parquet européen et les autorités nationales.

L'**article 696-133** envisage tout d'abord une hypothèse, mentionnée au paragraphe 4 de l'article 28 du règlement (UE) n° 2017/1939, qui a vocation à rester exceptionnelle : celle où le procureur européen conduit personnellement une enquête.

Le règlement permet en effet à la chambre permanente compétente d'autoriser le procureur européen chargé de la surveillance d'une affaire à conduire lui-même l'enquête si cela s'avère indispensable pour en assurer l'efficacité. Plusieurs critères peuvent être pris en compte pour justifier cette décision : la gravité de l'infraction ; le fait que l'enquête concerne des fonctionnaires ou agents de l'Union ; l'incapacité du procureur européen délégué à conduire l'enquête de façon satisfaisante et l'impossibilité de l'attribuer à l'un de ses collègues.

Le règlement dispose que les États membres doivent alors *« veiller à ce que le procureur européen ait le droit d'ordonner des mesures d'enquête et d'autres mesures et à ce qu'il ait tous les pouvoirs, responsabilités et obligations qui incombent à un procureur européen délégué »*.

C'est ce que prévoit l'article 696-133 en indiquant que le procureur européen, lorsqu'il conduit personnellement l'enquête, exerce les attributions du procureur européen délégué.

L'**article 696-134** envisage ensuite l'hypothèse dans laquelle le Parquet européen décide de **ne pas exercer sa compétence** : le procureur de la République saisi de l'enquête ou le juge d'instruction saisi de l'information judiciaire demeurent alors compétents. Cette règle s'applique même si les autorités nationales sont en désaccord avec le Parquet européen sur ce problème d'attribution de compétences.

Tant que le Parquet européen n'a pas statué sur l'exercice de sa compétence, il n'y a pas lieu d'examiner la recevabilité d'une plainte avec constitution de partie civile déposée devant le juge d'instruction pour des faits susceptibles de constituer une infraction portant atteinte aux intérêts financiers de l'union européenne. La prescription de l'action publique est suspendue dans l'attente de la réponse du parquet européen.

Les articles 696-135 et 696-136 définissent la procédure applicable lorsque le Parquet européen et les autorités nationales s'estiment tous deux compétents pour traiter d'une affaire. L'article 25, paragraphe 6, du règlement (UE) n° 2017/1939 prévoit qu'il revient dans ce cas aux autorités nationales compétentes pour statuer sur la répartition des compétences en cas de poursuites à l'échelle nationale de déterminer à qui va revenir le dossier.

En conséquence, l'**article 696-135** prévoit que si un procureur de la République refuse de se dessaisir au profit du Parquet européen, il revient au procureur général, compétent en droit interne pour statuer sur la répartition des affaires entre procureurs de la République, de désigner le magistrat compétent pour poursuivre les investigations.

Si l'affaire a été confiée à un juge d'instruction et que ce dernier refuse de se dessaisir au profit du Parquet européen, l'**article 696-136** organise une procédure plus complexe pour arbitrer le conflit de compétences.

Les parties à l'affaire ont d'abord un délai de cinq jours pour faire connaître leurs observations au juge d'instruction. À l'issue de ce délai, le juge d'instruction rend une ordonnance de refus de dessaisissement, notifiée au procureur de la République et aux parties.

Dans les cinq jours suivant la notification, l'ordonnance peut être déferée, à la requête du Parquet européen, du procureur de la République ou des parties, à la chambre criminelle de la Cour de cassation.

Celle-ci dispose alors d'un délai de huit jours pour désigner le magistrat compétent pour poursuivre les investigations. Son arrêt est porté à la connaissance du Parquet européen, du juge d'instruction, qui demeure saisi tant qu'il ne lui pas été notifié, et des parties.

L'**article 696-137** définit enfin la procédure applicable lorsque le Parquet européen décide de se dessaisir d'une affaire.

Cette possibilité de dessaisissement est prévue à l'article 34 du règlement (UE) n° 2017/1939 lorsque l'enquête révèle que les faits mis au jour ne relèvent pas du champ de compétences du Parquet européen ou que la gravité de l'affaire ne justifie pas une enquête au niveau européen. Le Parquet européen doit alors renvoyer l'affaire aux autorités nationales.

Le procureur européen délégué en informe le procureur de la République compétent, ou le procureur général dans le cas où il envisage un classement sans suite. Le procureur général est en effet compétent pour examiner les recours dirigés contre les décisions de classement sans suite.

À réception de l'information, le procureur de la République dispose d'un délai de trente jours pour indiquer s'il accepte ou non de se charger de l'affaire. Si l'enquête est poursuivie par les autorités nationales, elle prend la forme, selon les cas d'une enquête préliminaire ou d'une information judiciaire.

## **II. Une institution originale qui répond aux exigences du droit communautaire et qui garantit les droits des parties**

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi répond aux exigences du droit européen en créant, en droit français, une institution nouvelle, le procureur européen délégué, chargé de mettre en œuvre les enquêtes décidées par le Parquet européen. Cette organisation est conforme aux principes posés par le règlement européen : le Parquet européen est une institution décentralisée qui s'appuie sur des magistrats nationaux pour enquêter dans chaque État membre.

Les procureurs européens délégués ne sont pas subordonnés au garde des sceaux ni au procureur général mais placés sous la supervision du Parquet européen, ce qui est conforme aux dispositions du règlement et cohérent au regard de l'architecture du Parquet européen.

Ils constituent, pour reprendre les mots du Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi, « *un modèle inédit de ministère public* », **combinant les prérogatives du parquet et du juge d'instruction**. Ce schéma permet d'éviter que le procureur européen délégué ne soit obligé de se dessaisir de certains dossiers au profit d'un juge d'instruction qui ne ferait pas partie du Parquet européen. La commission des lois partage l'analyse du Conseil d'État qui a considéré que **ce modèle ne se heurtait à aucune exigence constitutionnelle**.

Certaines personnes entendues par le rapporteur ont exprimé la crainte que l'institution du procureur européen délégué ne soit le prélude à une réforme de plus grande ampleur, tendant à supprimer le juge d'instruction pour confier au parquet la totalité des enquêtes. La plupart ont cependant admis que la construction originale proposée par le texte résultait des exigences du droit européen et qu'il n'y avait aucune raison qu'elle entraîne des bouleversements de notre procédure pénale.

Le nombre de dossiers confiés aux procureurs européens délégués devrait d'ailleurs rester modeste : la Chancellerie a identifié une soixantaine de dossiers qui pourraient actuellement leur revenir et a estimé qu'ils pourraient traiter, en régime de croisière, une **centaine de dossiers** par an. En conséquence, le ministère envisage la désignation de **deux procureurs européens délégués**, soit le minimum prévu par le règlement, qui se consacraient à **plein temps** à cette activité.

Les procureurs européens délégués seront sélectionnés au terme d'un appel à candidatures. Les profils recherchés pourraient correspondre à des magistrats du parquet, en poste au parquet national financier (PNF) par exemple, mais aussi à des magistrats du siège, tel un juge d'instruction spécialisé sur les dossiers financiers. Les candidats retenus seront **détachés** auprès du Parquet européen, comme le permet l'article 72 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. La mise en position de détachement est prononcée par décret du Président de la République, sur proposition du garde des sceaux, après avis du Conseil supérieur de la magistrature (CSM).

Le choix de cette position administrative permet de placer les procureurs européens délégués sous l'autorité du collège du Parquet européen, sans créer un corps de magistrats européens, ce qui est conforme à l'équilibre retenu par le règlement européen. À l'audience, ils bénéficieront des garanties prévues par l'ordonnance de 1958 précitée, notamment la liberté de parole reconnue aux magistrats du parquet.

Les prérogatives du procureur européen délégué sont entourées de garanties : les mesures restrictives de liberté telles que l'assignation à résidence sous surveillance électronique ou la détention provisoire ne peuvent être prises qu'avec l'autorisation du juge des libertés et de la détention (JLD). Les actes d'instruction que le procureur européen peut être amené à prendre sont soumis au contrôle de la chambre de l'instruction. Le projet de loi garantit en outre les droits des parties de la même façon que lors d'une instruction.

La commission a cependant souhaité **renforcer encore ces garanties** en précisant tout d'abord, par un **amendement COM-9** du rapporteur, dans quelles circonstances le procureur européen délégué peut **exercer les pouvoirs d'un juge d'instruction** : cette prérogative devrait être justifiée par la nécessité de mettre la personne en examen ou de la placer sous le statut de témoin assisté ou par la nécessité de recourir à des actes d'investigation qui ne peuvent être ordonnés qu'au cours d'une instruction.

Sur proposition du rapporteur, la commission a également adopté un **amendement COM-10** afin de souligner que les personnes mises en cause ont le droit d'être **assistées d'un avocat et d'avoir accès à l'intégralité du dossier** pendant le cours de l'instruction.

La commission des lois a adopté cet article <b>ainsi modifié</b> .
--

## CHAPITRE II DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DE L'ORGANISATION JUDICIAIRE

### *Article 2*

(art. 211-19, 212-6-1, 213-13 et 312-8 nouveaux  
du code de l'organisation judiciaire)

### **Compétence du tribunal judiciaire de Paris pour connaître des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne**

Cet article donne une compétence exclusive au tribunal judiciaire de Paris pour connaître des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne et précise que le ministère public est assuré par le procureur européen ou ses délégués.

La commission l'a adopté sans modification.

#### **I. La compétence du tribunal judiciaire de Paris**

L'article 2 du projet de loi insère quatre nouveaux articles dans le code de l'organisation judiciaire.

En premier lieu, le nouvel **article L. 211-19** donne **compétence au tribunal judiciaire de Paris** pour connaître des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et relevant de la compétence du procureur européen en application du règlement (UE) n° 2017/1939 du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen.

L'**article L. 212-6-1** prévoit ensuite que le ministère public près le tribunal judiciaire de Paris est exercé, pour les affaires relevant de ses attributions, par le procureur européen ou ses délégués. Cette règle constitue une exception aux articles L. 122-2 et L. 212-6 du même code qui prévoient que le ministère public est normalement exercé par le procureur de la République ou ses substituts.

L'**article L. 212-3** précise que le code de procédure pénale fixe les règles relatives à la compétence, à l'organisation et au fonctionnement du tribunal judiciaire de Paris pour la poursuite des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union<sup>1</sup>.

L'**article L. 312-8** dispose enfin que le ministère public devant la cour d'appel de Paris est exercé, pour les affaires relevant de ses attributions, par le procureur européen ou ses délégués. Le procureur européen ou ses délégués pourront ainsi exercer des fonctions dévolues au procureur de la République ou au procureur général.

---

<sup>1</sup> Ces règles ont exposées dans le commentaire de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi.

## **II. Une spécialisation qui devrait permettre un traitement efficace de ce contentieux**

La spécialisation du tribunal judiciaire et de la cour d'appel de Paris sur ce contentieux spécifique permettra une **réponse judiciaire plus efficace et homogène**.

Le tribunal de Paris dispose des moyens humains et de l'expertise juridique requis pour traiter ce contentieux. Le choix de cette spécialisation ne soulève donc pas de difficultés pour votre commission.

La commission a adopté cet article **sans modification**.

## **CHAPITRE III DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DES DOUANES**

### *Article 3*

(art. 344-1, 344-2, 344-3 et 344-4 nouveaux du code des douanes)

### **Compétence du Parquet européen pour connaître des infractions douanières portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne**

Cet article tend à modifier le code des douanes pour préciser selon quelles modalités le Parquet européen peut poursuivre les infractions douanières portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. La commission l'a adopté sans modification.

## **I. Le Parquet européen peut être appelé à poursuivre des infractions douanières**

Certaines infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union que le Parquet européen peut être amené à poursuivre relèvent, en droit français, du code des douanes.

Tel est le cas des infractions (fausse déclaration, importation en contrebande...) visant à échapper à l'application des droits de douane ou des droits anti-dumping, qui constituent l'une des ressources propres de l'Union européenne. Concernant les dépenses du budget communautaire, l'administration des douanes est notamment compétente pour contrôler l'utilisation outre-mer des aides versées par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) ; le Parquet européen pourrait donc être amené à enquêter sur une utilisation frauduleuse de ces fonds.

C'est pourquoi le 1° de l'article 3 du projet de loi tend à insérer, dans le chapitre II du titre XII du code des douanes, une nouvelle sous-section afin de préciser les conditions dans lesquelles le Parquet européen peut exercer sa mission.

Le nouvel **article 344-1** traite des **signalements** transmis au Parquet européen concernant les infractions douanières portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Ils lui sont transmis par l'intermédiaire du procureur de la République, lui-même informé par les agents des douanes sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 40, qui impose aux fonctionnaires de lui signaler tous les crimes et délits dont ils ont connaissance.

L'**article 344-2** précise ensuite que, lorsque le Parquet européen décide d'exercer sa compétence sur une infraction douanière, le procureur européen délégué peut conduire ses investigations conformément aux dispositions du code des douanes. Comme le souligne l'étude d'impact annexée au projet de loi, cette faculté reste optionnelle, le procureur européen délégué ayant aussi la possibilité de conduire ses investigations conformément aux dispositions du code de procédure pénale.

L'**article 344-3** apporte deux précisions supplémentaires.

Dès que le Parquet européen exerce sa compétence, c'est au procureur européen délégué, et non plus à l'administration douanière, que revient la responsabilité d'engager **l'action pour l'application de sanctions fiscales**. Dans le code des douanes, la notion d'action fiscale renvoie à l'action engagée devant le juge pénal pour l'application des amendes et confiscations douanières.

L'administration douanière ne peut pas non plus engager l'action fiscale pendant le délai de cinq jours dont dispose le Parquet européen pour décider de se saisir d'une affaire, après réception des informations communiquées par les autorités nationales.

C'est également au Parquet européen que revient la responsabilité de donner son accord de principe pour que l'administration douanière conclue une **transaction**. L'article 350 du code des douanes autorise l'administration des douanes à transiger avec les personnes poursuivies pour infractions douanières, ce qui a pour effet d'éteindre l'action publique.

Ces précisions sont cohérentes avec la mission générale dévolue au Parquet européen qui doit avoir la pleine maîtrise des poursuites ou des mesures alternatives aux poursuites visant à sanctionner les infractions douanières portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne.

L'**article 344-4** vise enfin à permettre à l'administration des douanes de respecter ses obligations en matière de recouvrement des ressources propres qui alimentent le budget de l'Union. À cette fin, le procureur européen délégué compétent doit communiquer, dès que possible, à l'administration fiscale l'ensemble des informations permettant la notification de la **dette douanière** au redevable, conformément aux dispositions du code des douanes de l'Union.

Le 2° de l'article 3 tend à modifier l'article 358 du code des douanes afin de modifier les règles relatives à la **compétence territoriale des juridictions**.

Actuellement, l'article 358 prévoit que les instances résultant d'infractions douanières constatées par procès-verbal de saisie sont portées devant le tribunal dans le ressort duquel est situé le bureau de douane le plus proche du lieu de constatation de l'infraction.

La modification proposée consiste à appliquer désormais les règles de droit commun prévues par le code de procédure pénale. En cas de crime ou de délit, la juridiction compétente (tribunal correctionnel ou cour d'assises) peut être celle du lieu de l'infraction, du lieu du domicile de l'auteur, du lieu d'interpellation de l'auteur ou du lieu de détention de l'auteur. Il s'agit d'une mesure de simplification proposée par le Gouvernement qui ne découle pas de la mise en œuvre du Parquet européen.

## **II. Des ajustements au code des douanes approuvés par la commission**

Le projet de loi apporte au code des douanes des modifications indispensables compte tenu du rôle que sera amené à jouer le Parquet européen dans la répression des infractions douanières. Dans la mesure où les droits de douane constituent une importante ressource propre du budget de l'Union, il est vraisemblable que le Parquet européen attachera une grande attention à ces infractions.

Il est cependant difficile d'estimer le nombre de dossiers d'infractions douanières dont il pourrait se saisir, dans la mesure où seules les infractions intentionnelles relèvent de son champ de compétences, en application de l'ordonnance n° 2019-963 du 18 septembre 2019 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne au moyen du droit pénal, que l'article 13 du projet de loi tend à ratifier.

Les procureurs européens délégués pourront s'appuyer sur un service d'enquête dédié, le Service national des douanes judiciaires, ce qui devrait les aider à mener leurs investigations avec efficacité.

La commission a adopté cet article <b>sans modification</b> .
---

---

## TITRE II DISPOSITION RELATIVES À LA JUSTICE PÉNALE SPÉCIALISÉE

### CHAPITRE I<sup>ER</sup> DISPOSITIONS COMMUNES

#### Article 4

(art. 43-1 [nouveau] du code de procédure pénale)  
**Droit de priorité des parquets spécialisés**

Cet article prévoit que, lorsque le parquet près un tribunal judiciaire dispose d'une compétence spécialisée et concurrente qui s'étend au ressort d'autres tribunaux judiciaires, il puisse se saisir par priorité des affaires relevant de ce champ de compétence.

Il s'agit de faciliter le règlement des conflits de compétence entre parquets, au bénéfice de celui qui dispose de la compétence territoriale la plus vaste – et qui est aussi, généralement, spécialisé dans le traitement des affaires les plus complexes.

**La commission a adopté cet article sans modification.**

#### I. Spécialisation des parquets et conflits de compétence

##### 1. Juridictions et parquets spécialisés en matière pénale

Dans un souci de bonne administration de la justice, et pour permettre la mise en place d'équipes de magistrats et d'enquêteurs spécialisés dans des domaines exigeant une technicité particulière, le législateur a été conduit à attribuer à certains parquets, ainsi qu'aux juridictions près lesquelles ils sont placés, une ou plusieurs compétences en matière pénale qui s'étendent hors de leur ressort de droit commun<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En règle générale, le procureur de la République compétent pour conduire l'enquête sur des faits susceptibles de recevoir une qualification pénale et pour engager des poursuites est celui du lieu de l'infraction, de la résidence de l'une des personnes soupçonnées d'y avoir participé ou du lieu d'arrestation d'une de ces personnes (article 43 du code de procédure pénale). Des règles semblables de compétence territoriale s'appliquent au juge d'instruction, au tribunal correctionnel et au tribunal de police (articles 52, 382 et 522 dudit code, respectivement). Quant à la cour d'assises, quoique son ressort corresponde en principe au territoire d'un département, elle est compétente pour juger les accusés renvoyés devant elle par une décision de mise en accusation devenue définitive, sans qu'elle ait à rechercher le lieu de l'infraction, celui de la résidence de l'accusé ou celui de son arrestation (Cass., crim., 2 août 1923).

**Ces parquets et juridictions exercent, dans certains cas, une compétence exclusive :**

- dans le ressort de chaque cour d'appel, un seul tribunal judiciaire est compétent pour connaître des infractions militaires en temps de paix<sup>1</sup> ;

- certaines cours d'assises voient leur ressort étendu à celui d'autres départements, voire au ressort entier d'une cour d'appel, pour le jugement des crimes en matière de trafic de stupéfiants<sup>2</sup> ;

- le parquet national financier (PNF) et les juridictions d'instruction et de jugement de Paris ont seuls compétence pour la poursuite, l'instruction et le jugement des délits d'atteinte à la transparence des marchés financiers, ou abus de marché<sup>3</sup> ;

- désormais, lorsqu'il existe plusieurs tribunaux judiciaires dans un département, l'un d'entre eux peut être désigné par décret pour connaître seul de certains délits et contraventions dont la liste est elle-même fixée par voie réglementaire<sup>4</sup>.

**Toutefois, dans la plupart des cas, parquets et juridictions spécialisés exercent une compétence concurrente, qui s'ajoute à celle qui résulte des règles de compétence territoriale de droit commun, tout en étant généralement limitée par la loi aux affaires présentant un certain degré de complexité. Il en va ainsi :**

**1° en matière économique et financière, où :**

- la compétence de certains tribunaux judiciaires est étendue au ressort de la cour d'appel, voire de plusieurs cours d'appel, pour l'enquête, la poursuite, l'instruction et le jugement des nombreux délits à caractère économique et financier mentionnés à l'article 704 du code de procédure pénale, ainsi que des infractions connexes, « dans les affaires qui sont ou apparaîtraient d'une grande complexité »<sup>5</sup>. Lorsque la compétence de ces tribunaux s'étend au ressort de plusieurs cours d'appel, on parle de juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) ;

---

<sup>1</sup> Articles 697 et 697-1 du code de procédure pénale, issus du décret n° 82-1120 du 23 décembre 1982 fixant la liste et le ressort des juridictions compétentes pour connaître des infractions en matière militaire et de sûreté de l'État.

<sup>2</sup> Articles 706-27 et D. 47-7 du code de procédure pénale.

<sup>3</sup> Article 705-1 du code de procédure pénale.

<sup>4</sup> Article L. 211-9-3 du code de l'organisation judiciaire, créé par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

<sup>5</sup> La liste des tribunaux judiciaires concernés est fixée aux articles D. 47-2 et D. 47-3 du code de procédure pénale.

- le PNF, le juge d'instruction et le tribunal correctionnel de Paris sont compétents sur l'ensemble du territoire national pour connaître des délits mentionnés à l'article 705 du même code (atteintes à la probité et fraude fiscale notamment, cette compétence concurrente étant définie, pour la plupart des infractions visées, par référence à la « *grande complexité* » de l'affaire) ;

**2° en matière de criminalité et de délinquance organisées**, où la compétence territoriale de certains tribunaux judiciaires et de certaines cours d'assises est étendue au ressort d'une ou plusieurs cours d'appel dans les affaires « *d'une grande complexité* »<sup>1</sup>. En outre, depuis la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, le tribunal judiciaire et la cour d'assises de Paris disposent d'une compétence concurrente sur l'ensemble du territoire national pour les affaires « *d'une très grande complexité* » ; on parle, informellement, de la juridiction nationale chargée de la lutte contre la criminalité organisée ou JUNALCO ;

**3° en matière de terrorisme**, où le parquet national antiterroriste (PNAT), le pôle de l'instruction, le tribunal correctionnel et la cour d'assises de Paris exercent une compétence concurrente sur toute l'étendue du territoire national<sup>2</sup> ;

**4° en matière sanitaire et environnementale**, où :

- les tribunaux judiciaires de Paris et Marseille ont vu leur compétence étendue au ressort de plusieurs cours d'appel pour l'enquête, la poursuite, l'instruction et, s'il s'agit de délits, le jugement d'infractions relatives à des produits de santé, des produits alimentaires ou des produits, substances, pratiques et prestations dangereuses, dans les affaires « *d'une grande complexité* »<sup>3</sup> ;

- six tribunaux judiciaires ou de première instance (dont trois en métropole et trois outre-mer) sont compétents pour connaître des infractions en matière de pollution des eaux marines et d'atteinte aux biens culturels maritimes<sup>4</sup> ;

- demain peut-être, en application de l'article 8 du projet de loi, un tribunal judiciaire pourrait voir sa compétence étendue au ressort de la cour d'appel pour connaître de la plupart des délits prévus par le code de l'environnement, « *dans les affaires qui sont ou apparaîtraient complexes* ».

---

<sup>1</sup> Articles 706-75 et D. 47-13 du même code. Les tribunaux judiciaires concernés sont les mêmes que ceux qui se sont vu reconnaître une compétence étendue au ressort de plusieurs cours d'appel en matière économique et financière. Il s'agit des JIRS de Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Paris, Rennes et Fort-de-France.

<sup>2</sup> Article 706-17 du même code.

<sup>3</sup> Articles 706-2 et D. 47-5 du même code.

<sup>4</sup> Articles 706-107, 706-111-1, D. 47-13-1 et D. 47-13-2 du même code.

## 2. Le règlement des conflits de compétence

Dès lors que plusieurs parquets ou juridictions disposent de compétences concurrentes pour connaître des mêmes infractions, des conflits de compétence peuvent survenir<sup>1</sup>.

**Les conflits de compétence entre deux juridictions d'instruction ou de jugement sont réglés par la procédure dite de « règlement de juges »**, prévue aux articles 657 à 661 du code de procédure pénale : procédure assez lourde, puisque c'est en principe la chambre criminelle de la Cour de cassation qui est appelée à trancher – sauf en cas de conflit « *positif* » entre plusieurs juridictions relevant de la même cour d'appel, auquel cas c'est la chambre de l'instruction de la cour qui statue<sup>2</sup>.

**Il en va différemment en cas de conflit de compétence entre deux parquets**, dès lors que l'action publique n'a pas encore été mise en mouvement – aucune juridiction d'instruction ou de jugement n'étant donc saisie. Dans un tel cas :

- **dans le ressort d'une même cour d'appel**, les procureurs de la République sont soumis à l'autorité hiérarchique du procureur général, qui dispose ainsi du pouvoir de trancher un conflit en donnant instruction à l'un de se dessaisir au profit de l'autre ;

- en revanche, **si un conflit de compétence survient entre parquets ne relevant pas de la même cour d'appel, aucun mécanisme d'arbitrage n'est prévu par la loi et il faut en principe s'en remettre à un accord entre les deux parquets concernés, sous l'autorité des parquets généraux**<sup>3</sup>.

**Deux innovations ont cependant été introduites récemment, par voie de simple circulaire, en ce qui concerne les JIRS :**

- en cas de conflit de compétence entre un parquet près une JIRS et un parquet près une juridiction non spécialisée et située dans le ressort d'une autre cour d'appel, la dépêche du 24 avril 2019 a prévu que, faute d'accord entre les deux procureurs généraux, il appartient au procureur général près la cour d'appel dont relève la JIRS de trancher ;

---

<sup>1</sup> Il s'agit ici de conflits de compétence dits « positifs », liés au fait que plusieurs parquets ou juridictions décident d'exercer leur compétence pour les mêmes faits.

<sup>2</sup> Un juge d'instruction peut aussi se dessaisir volontairement au profit d'un autre, sur requête du ministère public. Entre juridictions de jugement, il n'y a lieu de recourir à la procédure de règlement de juges qu'en cas de concours de deux décisions juridictionnelles définitives et contradictoires en ce qui concerne la compétence.

<sup>3</sup> Le garde des sceaux, investi d'une autorité hiérarchique sur les magistrats du parquet, pouvait ordonner le dessaisissement d'un procureur au profit d'un autre, jusqu'à ce que la loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique lui interdise d'adresser aucune instruction dans des affaires individuelles (article 30 du code de procédure pénale).

- de même, en matière de délinquance et de criminalité organisée, en cas de conflit de compétence entre le parquet de Paris (« *parquet JUNALCO* ») et le parquet près une autre JIRS, la circulaire du 17 décembre 2019 a prévu que le procureur général près la cour d'appel de Paris arbitrerait, après concertation avec le procureur général près la cour d'appel dont relève la JIRS concernée.

## **II. Une nouvelle règle légale de règlement des conflits de compétence entre parquets, conforme à la position constante de la commission des lois**

L'article 4 du projet de loi prévoit que, lorsque le ministère public près le tribunal judiciaire dispose, en application du code de procédure pénale, d'une compétence spécialisée et concurrente qui s'étend aux ressorts d'autres tribunaux judiciaires, spécialisés ou non, **cette compétence s'exerce de façon prioritaire tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement**. Les parquets près ces autres tribunaux seraient alors tenus, le cas échéant, de se dessaisir « *sans délai* » à son profit.

Le Gouvernement se range ainsi à la position constante de la commission des lois du Sénat, selon laquelle **des mécanismes légaux sont nécessaires pour régler les éventuels conflits de compétence entre parquets spécialisés et non spécialisés**. Ainsi, lors de l'examen en 2013 du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, qui a créé le parquet national financier, la commission avait prévu qu'en cas de conflit de compétence avec un autre parquet, il appartiendrait au procureur général près la cour d'appel de Paris de désigner le parquet compétent – solution réitérée lors de l'examen du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique en 2016. Le Gouvernement s'y était à chaque fois opposé au motif qu'une telle disposition aurait eu pour effet de « *transform[er] considérablement l'organisation du ministère public en érigeant le procureur général de Paris en procureur général à compétence nationale* »<sup>1</sup>.

Ce nouveau droit de priorité correspond aussi à **une recommandation formulée en termes insistants par François Molins, procureur général près la Cour de cassation, dans son rapport remis en juin 2019 à la garde des sceaux sur le traitement de la criminalité organisée et de la délinquance économique et financière**<sup>2</sup>. Comme le notait M. François Molins, le faible nombre de conflits de compétence non résolus par la voie de la concertation entre procureurs généraux ne doit pas faire illusion, car il peut s'expliquer par le fait que les parquets spécialisés ne sont

---

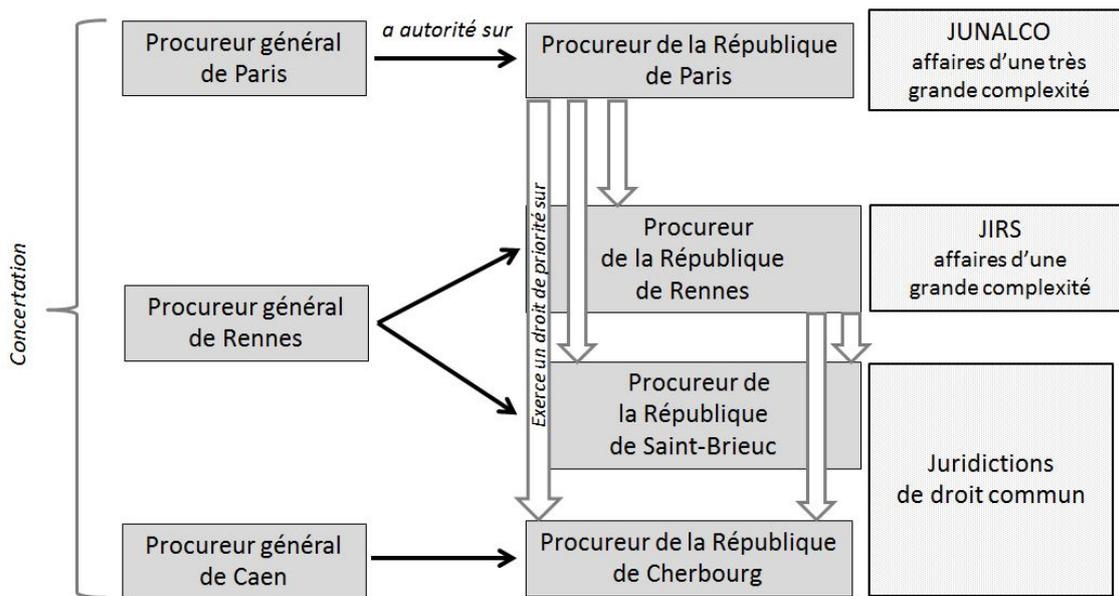
<sup>1</sup> Voir l'exposé des motifs de l'amendement n° 641 présenté par le Gouvernement lors de l'examen au Sénat, en première lecture et en séance publique, du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, consultable à l'adresse suivante : [http://www.senat.fr/amendements/2015-2016/713/Amdt\\_641.html](http://www.senat.fr/amendements/2015-2016/713/Amdt_641.html).

<sup>2</sup> Ce rapport, qui n'a pas été rendu public, a été communiqué au rapporteur par le Gouvernement.

pas systématiquement informés par les parquets locaux non plus que par les services de police ou de gendarmerie des affaires entrant dans leur champ de compétence, comme le prévoient pourtant plusieurs circulaires. Aussi appelait-il à reconnaître aux « *parquets JIRS* » ainsi que, pour l'exercice de leurs compétences nationales concurrentes, au parquet de Paris et au parquet national financier un « *droit d'évocation* » appelé à s'exercer en cas d'échec de la concertation.

Le dispositif prévu à l'article 4, qui répond à l'évidence à l'objectif d'une bonne administration de la justice, **ne remet pas en cause le pouvoir hiérarchique des procureurs généraux**, qui pourront ordonner à un procureur de la République spécialisé placé sous leur autorité de ne pas exercer son droit de priorité. **Les conflits de compétence « positifs » devraient donc continuer à être réglés de préférence par concertation entre parquets généraux.**

Le règlement des conflits de compétence positifs entre parquets :  
l'exemple d'une affaire de criminalité organisée survenue à Saint-Brieuc ou à Cherbourg  
(ressort de la JIRS de Rennes)



Source : commission des lois du Sénat

*Selon le droit en vigueur, les conflits de compétence « positifs » entre le parquet JIRS de Rennes et le parquet de Saint-Brieuc peuvent être résolus par l'exercice de l'autorité hiérarchique du parquet général de Rennes. En revanche, d'éventuels conflits de compétence entre le parquet JIRS de Rennes et le parquet de Cherbourg, ou encore entre le parquet JUNALCO de Paris et tout autre parquet (spécialisé ou non), ne peuvent être résolus que par la concertation entre parquets généraux. Le nouveau droit de priorité des parquets spécialisés permettra de régler ces conflits en cas d'échec de la concertation entre parquets généraux.*

La commission a adopté cet article 4 **sans modification.**

## **CHAPITRE II DISPOSITIONS RELATIVES AU PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE ANTITERRORISTE**

### *Article 5*

(art. 627-3, 672-2, 628-1 et 702 du code de procédure pénale)  
**Extension des compétences du parquet national antiterroriste**

Cet article donne compétence au parquet national antiterroriste (PNAT) pour traiter les demandes d'entraide judiciaires adressées par la Cour pénale internationale (CPI), représenter le ministère public devant la cour d'assises dans les affaires de crimes contre l'humanité et crimes et délits de guerre, et poursuivre les crimes et délits contre les intérêts fondamentaux de la Nation.

La commission des lois l'a adopté sans modification.

### **I. Les modifications proposées au champ de compétences du parquet national antiterroriste**

L'article 69 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet dernier, a créé un parquet national antiterroriste (PNAT), placé auprès du tribunal judiciaire de Paris.

Ce parquet spécialisé est compétent pour connaître des infractions terroristes, des infractions relatives à la prolifération d'armes de destruction massive, des crimes contre l'humanité, des crimes et délits de guerre, des crimes de torture et de disparitions forcées commises par les autorités étatiques. Il dispose d'une compétence concurrente avec celle des autres parquets, ce qui lui permet de se concentrer sur les dossiers dont l'importance justifie qu'ils soient traités par un parquet national.

Pour les affaires entrant dans son champ de compétences, il exerce les fonctions du ministère public, que ce soit au stade de l'enquête ou de l'information judiciaire, du jugement ou de l'exécution et de l'application des peines. Il s'appuie sur un réseau de référents désignés dans les parquets dont les ressorts sont particulièrement exposés à un risque de radicalisation violente. En cas de crise, ses effectifs peuvent être renforcés par des magistrats du parquet de Paris.

L'article 5 du projet de loi vise à modifier le code de procédure pénale afin de procéder à plusieurs ajustements concernant les compétences du PNAT.

Le 1° et le 2° tendent à modifier les articles 627-1, 627-2 et 627-3 du code de procédure pénale afin de donner une responsabilité nouvelle au PNAT en matière de **coopération avec la Cour pénale internationale (CPI)**.

Le procureur de la République antiterroriste serait ainsi chargé, en lieu et place du procureur de la République de Paris, de recevoir et d'exécuter les demandes d'entraide adressées à la France par la CPI sur le fondement de l'article 87 du statut de Rome du 18 juillet 1998, qui l'autorise à adresser des demandes de coopération aux États parties.

De même, le procureur de la République antiterroriste serait dorénavant chargé d'exécuter sur le territoire national les mesures conservatoires décidées par la Cour en application du k du paragraphe 1 de l'article 93 du statut de Rome. Ces mesures conservatoires peuvent consister en l'identification, la localisation, le gel ou la saisie du produit des crimes, des biens, des avoirs et des instruments qui sont liés aux crimes, aux fins de leur confiscation éventuelle, sans préjudice des droits des tiers de bonne foi.

Le 3° vise à modifier l'article 628-1 du code de procédure pénale afin de **permettre au procureur de la République antiterroriste de représenter le ministère public devant la cour d'assises de Paris** dans les affaires de **crimes contre l'humanité, de crimes et délits de guerre** ou de **torture** dont il s'est saisi.

Comme cela a été indiqué, le procureur de la République antiterroriste dispose d'une compétence concurrente pour poursuivre ces crimes et délits. Mais il ne peut, compte tenu de la rédaction de l'article 34 du code de procédure pénale, représenter le ministère public devant la cour d'assises de Paris. C'est au procureur général près la cour d'appel de Paris, ou à ses substituts, qu'incombe cette mission.

En matière antiterroriste, l'article 706-25 du code de procédure pénale prévoit une exception à l'article 34 précité, afin de permettre au procureur de la République antiterroriste ou à ses substituts de représenter le ministère public près la cour d'assises.

Il est proposé d'instaurer une exception analogue pour les affaires de crimes contre l'humanité ou de crimes et délits de guerre : en première instance, le procureur de la République antiterroriste en personne ou ses substituts représenteraient ainsi le ministère public près la cour d'assises de Paris ; en appel, le procureur général aurait la possibilité de se faire représenter par le procureur de la République antiterroriste ou par l'un de ses substituts.

Le 4° modifie enfin l'article 702 du code de procédure pénale afin de confier au PNAT une compétence concurrente en matière de **crimes et délits contre les intérêts fondamentaux de la Nation**.

Les crimes et délits contre les intérêts fondamentaux de la Nation consistent en des infractions de trahison et d'espionnage, des atteintes à la

sécurité des forces armées et aux zones protégées intéressant la défense nationale et des atteintes au secret de la défense nationale.

En temps de guerre, ils sont instruits et jugés par les juridictions des forces armées, conformément au code de justice militaire.

En temps de paix, ils sont instruits et jugés par les juridictions de droit commun, conformément aux règles du code de procédure pénale. Certains tribunaux judiciaires et cours d'assises ont cependant été spécialisés, par la voie règlementaire, sur ce contentieux particulier (Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Metz, Rennes, Cayenne et Toulouse). De plus, l'article 702 du code de procédure pénale confie en la matière une compétence concurrente, sur tout le territoire national, au parquet de Paris, au juge d'instruction et au tribunal correctionnel du tribunal judiciaire de Paris ainsi qu'à la cour d'assises de Paris.

La modification proposée vise à confier cette compétence concurrente non plus au procureur de la République de Paris mais au **procureur de la République antiterroriste** et à préciser que la compétence nationale prévue par l'article 702 concerne les affaires qui sont ou apparaîtraient d'une **grande complexité**.

## **II. Des modifications pertinentes au regard des compétences déjà attribuées au parquet national antiterroriste**

Le Sénat s'était opposé, au moment de l'examen du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, à la création du PNAT, considérant que cette nouvelle structure n'apportait pas de véritable valeur ajoutée par rapport à la compétence nationale qui était auparavant reconnue au parquet de Paris.

Dès lors que le PNAT a commencé à fonctionner, il serait cependant peu justifié de s'opposer à des mesures de cohérence, qui améliorent le dispositif et réparent des oublis de la loi de programmation.

Le rapporteur s'est interrogé sur le bien-fondé de l'extension de la compétence du PNAT aux crimes et délits contre les intérêts fondamentaux de la Nation. À l'analyse, il apparaît que ces crimes et délits relevaient autrefois de la compétence de la section antiterroriste du parquet de Paris et que la **mesure proposée a ainsi pour effet de réunir des affaires que la création du PNAT avait temporairement dissociées**. Les magistrats du PNAT ont l'habitude de travailler avec la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), qui est impliquée dans la répression des crimes et délits contre les intérêts fondamentaux de la Nation, de sorte qu'il paraît raisonnable de confier les dossiers d'une grande complexité au parquet national antiterroriste.

La commission a adopté cet article **sans modification**.

### CHAPITRE III

## DISPOSITIONS RELATIVES À LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ ET LA DÉLINQUANCE ORGANISÉE

#### *Article 6*

(art. 706-76, 706-95-13 et 706-95-15 du code de procédure pénale)  
**Coordinations rédactionnelles dans le code de procédure pénale**

Cet article apporte deux modifications mineures destinées à améliorer la lisibilité du code de procédure pénale.

Le 1° supprime, à l'article 706-76 dudit code, une référence aux juridictions de proximité. Cette référence subsiste alors que ces juridictions ont disparu depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles. Les compétences qu'exerçait le juge de proximité ont été confiées au tribunal judiciaire.

Les 2° et 3° proposent de déplacer à l'article 706-95-13 du code de procédure pénale des dispositions qui figurent actuellement à l'article 706-95-15 du même code et d'abroger en conséquence ce dernier article.

Dans sa version adoptée en lecture définitive par l'Assemblée nationale, le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice donnait la possibilité au juge d'instruction de recourir aux techniques spéciales d'enquête sans attendre l'avis préalable du procureur de la République ; symétriquement, il donnait la possibilité au procureur de la République d'ordonner en cas d'urgence le recours à ces mêmes techniques d'enquête pendant vingt-quatre heures sans autorisation d'un magistrat du siège.

Dans sa décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, le Conseil constitutionnel a censuré cette deuxième disposition, considérant que le législateur avait porté une atteinte inconstitutionnelle au respect de la vie privée et au secret des correspondances.

Cette décision a entraîné une difficulté sur le plan légistique : l'article 706-95-15 du code de procédure pénale ne porte que sur la phase d'instruction alors qu'il est placé après un article qui réunit des dispositions communes à l'enquête préliminaire et à l'instruction. Il paraît donc logique de le supprimer et de faire figurer les dispositions qu'il contient à l'article 706-95-13 où elles trouvent mieux leur place.

La commission a adopté cet article <b>sans modification.</b>
--

## CHAPITRE IV

### DISPOSITIONS RELATIVES À LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

#### Article 7

(art. 705 du code de procédure pénale)

#### **Attribution d'une compétence concurrente au parquet national financier et aux juridictions parisiennes en matière de pratiques anticoncurrentielles**

Cet article vise à rendre le parquet national financier, le juge d'instruction et le tribunal correctionnel de Paris compétents, sur l'ensemble du territoire national et concurrentement avec les parquets et juridictions de droit commun, pour connaître du délit de participation personnelle et déterminante à la conception, l'organisation ou la mise en œuvre d'une pratique anticoncurrentielle.

Ce délit est aujourd'hui faiblement réprimé, les pratiques anticoncurrentielles étant principalement sanctionnées par la voie administrative.

#### **I. Les pratiques anticoncurrentielles : une répression pénale résiduelle**

Constituent des pratiques anticoncurrentielles, au sens du titre II du livre IV du code de commerce :

- les **ententes** ayant pour objet ou pouvant avoir pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser la concurrence sur un marché (article L. 420-1) ;

- l'**abus de position dominante** et l'exploitation abusive de l'état de dépendance économique (article L. 420-2) ;

- la pratique de **prix abusivement bas** (article L. 420-5) ;

- mais aussi, en outre-mer<sup>1</sup>, les droits exclusifs d'importation (article L. 420-2-1) ;

- ainsi que, dans le secteur des transports particuliers ou collectifs au moyen de véhicules légers (taxis, VTC, LOTI...), diverses pratiques ayant pour objet ou pour effet d'imposer à un conducteur un lien exclusif avec une centrale de réservation (article L. 420-2-2).

**Les pratiques anticoncurrentielles sont principalement réprimées par la voie administrative.** Le système actuel de répression administrative, fruit d'un demi-siècle de maturation, est issu de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. **Deux autorités**

---

<sup>1</sup> Sauf en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, où les règles de droit commercial relèvent du droit local.

**administratives** sont compétentes en la matière : **l'Autorité de la concurrence** principalement, mais aussi, pour les pratiques affectant un marché de dimension locale, **le ministre de l'économie** assisté de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, (DGCCRF), placée sous son autorité.

**Les compétences respectives de l'Autorité de la concurrence  
et du ministre de l'économie en matière de pratiques anticoncurrentielles**

Les agents habilités de la DGCCRF et les services d'instruction de l'Autorité de la concurrence disposent, les uns comme les autres, d'importants **pouvoirs d'enquête** pour **rechercher et constater les infractions** à la législation relative aux pratiques anticoncurrentielles.

Lorsqu'un manquement est constaté :

- le **ministre de l'économie** ne dispose que d'un **pouvoir d'injonction et de transaction, par ailleurs limité aux affaires de moindre ampleur** : il peut enjoindre à des entreprises de mettre fin à des pratiques anticoncurrentielles affectant un marché de dimension locale, sous réserve que le chiffre d'affaires réalisé en France par chacune d'entre elles soit inférieur à 50 millions d'euros, et que leur chiffre d'affaires cumulé ne dépasse pas 200 millions d'euros. Il peut également leur proposer de transiger, sans que le montant de la transaction puisse excéder 150 000 euros ou 5 % du dernier chiffre d'affaires connu en France ;

- **l'Autorité de la concurrence**, en revanche, dispose d'une **compétence générale** pour connaître de toute pratique anticoncurrentielle. Elle peut être saisie à cet effet, notamment, par le ministre de l'économie ou par toute entreprise intéressée, ou encore s'autosaisir sur proposition de son rapporteur général. **Ses pouvoirs sont beaucoup plus étendus** : elle peut notamment infliger aux entreprises fautives des **sanctions pécuniaires** dont le montant maximal est fixé à 10 % du chiffre d'affaires mondial.

Diverses procédures sont aménagées afin de **coordonner** l'action des deux autorités et de leurs services.

Malgré l'essor de la répression administrative, **la répression pénale des pratiques anticoncurrentielles n'a pas disparu**. L'article L. 420-6 du code de commerce punit, en effet, de quatre ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende « *le fait, pour toute personne physique, de prendre frauduleusement une part personnelle et déterminante dans la conception, l'organisation ou la mise en œuvre des pratiques visées aux articles L. 420-1, L. 420-2 et L. 420-2-2* », à savoir les ententes, les abus de position dominante et les pratiques anticoncurrentielles spécifiques au secteur des transports par véhicules légers. Quant aux **personnes morales**, leur responsabilité pénale peut être engagée, sur le fondement de l'article 121-2 du code pénal, en raison de ces infractions lorsqu'elles sont commises pour leur compte par leurs organes ou représentants.

**Dans les faits, les poursuites et condamnations pénales du chef du délit prévu à l'article L. 420-6 du code de commerce ne concernent plus que des personnes physiques**. Selon les statistiques fournies par le Gouvernement, qui ne visent que les ententes, **ces poursuites et**

**condamnations sont devenues rares** : pas plus d'une dizaine de poursuites par an, entre deux et six condamnations, dont un quart à des peines d'emprisonnement toujours assorties du sursis<sup>1</sup>.

Aucune juridiction n'est aujourd'hui spécialisée dans le traitement de cette délinquance.

## **II. L'attribution d'une compétence nationale concurrente au parquet national financier et aux juridictions parisiennes**

L'article 7 du projet de loi prévoit d'attribuer au procureur de la République financier, au juge d'instruction et au tribunal correctionnel de Paris une compétence concurrente, sur l'ensemble du territoire national, pour la poursuite, l'instruction et le jugement des délits prévus à l'article L. 420-6 du code de commerce.

Cette nouvelle compétence viendrait s'ajouter aux compétences concurrentes que détiennent déjà le PNF et les juridictions parisiennes en matière d'atteintes à la probité et d'atteintes aux finances publiques (fraude fiscale, escroquerie à la taxe sur la valeur ajoutée, *etc.*), ainsi qu'à leur compétence exclusive en matière d'abus de marché.

**On peut s'interroger sur l'opportunité d'étendre la compétence du PNF à ce nouveau champ, qui paraît assez éloigné de ses missions actuelles.** Toutefois, selon les informations fournies par le Gouvernement, le PNF est déjà amené à enquêter sur des pratiques anticoncurrentielles, à titre connexe, à l'occasion de procédures portant sur des faits de favoritisme notamment. **Il existe donc bien une connexité entre ces différentes compétences.**

**L'attribution à un parquet national spécialisé d'une compétence concurrente en la matière pourrait conduire à renforcer la répression pénale des pratiques anticoncurrentielles,** comme y appellent certains auteurs<sup>2</sup>. Il faut néanmoins noter que, **pour les personnes morales, l'arsenal de la répression administrative restera beaucoup plus dissuasif que celui dont disposent le parquet et le juge pénal**<sup>3</sup>.

La commission a adopté cet article **sans modification.**

---

<sup>1</sup> Voir l'étude d'impact du projet de loi.

<sup>2</sup> Voir les réflexions en ce sens de Wouter P.J. Wils, conseiller-auditeur dans les procédures de concurrence à la Commission européenne, dans « La pénalisation du droit communautaire est-elle la solution ? », Revue Lamy de la concurrence, n°4, août 2005.

<sup>3</sup> En application de l'article 131-38 du code pénal, le taux maximum de l'amende applicable à une personne morale reconnue coupable du chef du délit prévu à l'article L. 420-6 du code de commerce est porté au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques, soit 375 000 euros ; la peine d'emprisonnement n'est évidemment pas applicable. En outre, il n'est pas prévu d'étendre à cette infraction la procédure de la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP), qui permettrait au PNF ou à un autre parquet de négocier avec une personne morale mise en cause le versement d'une amende d'intérêt public plafonnée à 30 % du chiffre d'affaires moyen annuel.

## **CHAPITRE V DISPOSITIONS RELATIVES À LA LUTTE CONTRE LES ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT**

### *Article 8*

(art. 41-1-3, 180-3 et 706-2-3 nouveaux du code de procédure pénale)  
**Dispositions relatives à la lutte contre les atteintes à l'environnement**

Cet article entend renforcer l'efficacité de la réponse pénale en matière de lutte contre les atteintes à l'environnement, d'une part, en prévoyant la possibilité pour le parquet de recourir à un mécanisme transactionnel, la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) en matière environnementale, d'autre part, en spécialisant, dans le ressort de chaque cour d'appel, un tribunal judiciaire chargé du traitement des délits complexes du code de l'environnement dont la compétence serait concurrente à celle des autres tribunaux judiciaires et sans préjudice de la compétence des juridictions déjà spécialisées sur une partie de ce contentieux.

La commission l'a adopté sous réserve de modifications rédactionnelles.

#### **I. La convention judiciaire d'intérêt public, un mécanisme transactionnel efficace**

##### **1. Permettre une réparation plus rapide des dommages causés à l'environnement**

Afin de renforcer l'efficacité de la réponse pénale, le 1<sup>o</sup> de l'article 8 du projet de loi entend **permettre au procureur de la République de recourir à la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) pour les atteintes les plus graves à l'environnement.**

La procédure prévue est celle de la convention judiciaire d'intérêt public en matière de fraude fiscale et de corruption mise en place par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dont le bilan a montré la pertinence au cours des trois dernières années. La convention judiciaire d'intérêt public en matière environnementale serait décrite dans un nouvel article 41-1-3 du code de procédure pénale, après l'article 41-1-2 relatif à la convention judiciaire d'intérêt public en matière de fraude fiscale et de corruption.

La convention judiciaire d'intérêt public constitue une alternative aux poursuites qui peut être mise en œuvre à l'issue d'une enquête préliminaire. Le procureur de la République peut proposer la conclusion d'une convention judiciaire d'intérêt public :

- à une **personne morale**, publique ou privée ;

- lorsqu'elle est mise en cause pour un ou plusieurs **délits du code de l'environnement, ainsi que pour des infractions connexes** (à l'exception des crimes et délits portant atteinte aux personnes).

Cette convention a pour objet d'imposer à la personne morale une ou plusieurs des obligations suivantes :

- verser une **amende d'intérêt public** au Trésor public, dont le montant devra être fixé de manière proportionnée aux avantages, s'ils existent, tirés des manquements constatés et aux dommages causés, **dans la limite de 30 % du chiffre d'affaires moyen annuel** calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date du constat de ces manquements. Le versement pourra être échelonné, selon un échéancier fixé par le procureur de la République, sur une période qui ne peut être supérieure à un an et qui est précisée par la convention ;

- **régulariser sa situation** au regard de la loi ou des règlements dans le cadre d'un **programme de mise en conformité d'une durée maximale de trois ans, sous le contrôle des services compétents du ministère chargé de l'environnement**. Dans ce cadre, les services du ministère de l'environnement chargés de la police administrative de l'environnement seront compétents pour contrôler le respect du programme par la personne morale ;

- assurer, dans un délai maximal de trois ans et sous le contrôle des mêmes services, la **réparation du préjudice écologique** résultant des infractions commises ;

- lorsqu'une victime est identifiée, et sauf si la personne morale mise en cause justifie de la réparation de son préjudice, fixer le montant et les modalités de la **réparation des dommages** causés par l'infraction dans un délai qui ne peut être supérieur à un an.

La convention judiciaire d'intérêt public doit faire l'objet d'une validation du président du tribunal judiciaire ou de tout juge qu'il aura désigné à cette fin, à l'issue d'une audience publique.

Comme c'est le cas pour la convention judiciaire d'intérêt public en matière de fraude fiscale et de corruption, la décision de validation du président du tribunal judiciaire n'emporte pas déclaration de culpabilité et n'est pas inscrite au bulletin n° 1 du casier judiciaire.

Cependant, la décision de validation fait l'objet d'une mesure d'**affichage** ou de **diffusion**. L'ordonnance de validation, le montant de l'amende d'intérêt public et la convention sont publiés, accompagnés d'un communiqué du procureur, sur les sites internet des ministères de la justice et de l'environnement, ainsi que sur celui de la commune sur le territoire de laquelle l'infraction a été commise ou, à défaut, sur celui de l'établissement public de coopération intercommunale<sup>1</sup>.

Le 2° de l'article 8 propose d'insérer dans le code de procédure pénale un nouvel article 180-3, qui renvoie aux dispositions de l'article 180-2 du même code. Il s'agit de préciser que, lorsqu'un juge d'instruction a été saisi des faits, il peut, à la demande ou avec l'accord du procureur de la République, transmettre la procédure au procureur aux fins de mise en œuvre d'une convention judiciaire d'intérêt public. Le procureur de la République dispose alors d'un délai de trois mois pour trouver un accord sur une proposition de convention.

## **2. La position de la commission : une extension opportune de la CJIP**

La commission des lois a déjà eu l'occasion de se prononcer en faveur de la CJIP, qui lui paraît constituer un outil adapté pour apporter une réponse rapide et dissuasive à certaines infractions. En 2018, la commission avait déjà, sur proposition de sa rapporteure Nathalie Delattre<sup>2</sup>, soutenu le recours à la CJIP dans des affaires de fraude fiscale. La complexité de certains dossiers a parfois pour effet d'allonger considérablement les procédures, ce qui retarde la réparation des dommages et contribue à l'encombrement des juridictions.

Or, des affaires récentes ont montré que la CJIP pouvait permettre d'infliger des amendes d'un montant dissuasif à des grandes entreprises. En janvier 2020, le président du tribunal judiciaire de Paris a ainsi validé une convention conclue entre le PNF et Airbus prévoyant une amende dont le montant dépasse deux milliards d'euros. En septembre 2019, a été validée une convention avec Google prévoyant une amende de 500 millions d'euros et un redressement d'impôts d'un montant presque équivalent. De grandes banques comme HSBC ou la Société générale ont également dû verser, en application d'une CJIP, des amendes dont le montant atteint des centaines de millions d'euros.

---

<sup>1</sup> Sur ce dernier point, le Gouvernement a suivi une recommandation formulée par le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi.

<sup>2</sup> Cf. l'Avis n°600 (2017-2018) fait par Mme Nathalie Delattre au nom de la commission des lois sur le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude.

En matière environnementale, un mécanisme de transaction pénale est déjà prévu à l'article L. 173-12 du code de l'environnement pour les infractions de faible gravité, punies de moins de deux ans d'emprisonnement. Le mécanisme de la convention judiciaire d'intérêt public permet de traiter des infractions plus graves, sanctionnées par une amende dont le montant peut être élevé puisqu'il est proportionné au bénéfice retiré de l'infraction, avec également un programme de mise en conformité, effectué sous le contrôle des services du ministère chargé de l'environnement, et une réparation de préjudices causés.

Certaines personnes entendues par le rapporteur ont exprimé des réserves concernant la place, jugée insuffisante, laissée aux victimes dans le cadre d'une convention judiciaire d'intérêt public. S'il est vrai que certaines victimes peuvent regretter l'absence de procès, compte tenu de l'exemplarité qui s'attache au procès pénal, un examen attentif de la procédure montre que leurs intérêts sont bien pris en compte dans le cadre de la CJIP.

L'article 41-1-2 du code de procédure pénale prévoit ainsi que le procureur de la République informe la victime, lorsqu'elle est identifiée, de sa décision de proposer une CJIP à la personne morale mise en cause. Puis, dans la phase de validation, *« le président du tribunal procède à l'audition, en audience publique, de la personne morale mise en cause et de la victime assistées, le cas échéant, de leur avocat »*. Au vu de l'ordonnance de validation, la victime peut ensuite obtenir le recouvrement des dommages et intérêts que la personne morale s'est engagée à lui verser suivant la procédure d'injonction de payer. Enfin, l'exécution des obligations de la convention ne fait pas échec au droit des personnes ayant subi un préjudice du fait des manquements constatés de poursuivre la réparation de leur préjudice devant la juridiction civile. Le droit des victimes à obtenir réparation, même si leur préjudice n'est pas connu au moment de la convention, est donc garanti.

La commission s'est donc prononcée en faveur du recours à la CJIP en matière environnementale, sous réserve de deux **amendements rédactionnels** du rapporteur (COM-7 et COM-8).

## **II. La création de pôles spécialisés : une mesure dont la portée ne doit pas être surestimée**

### **1. Le dispositif proposé**

Le 3° de l'article 8 propose d'insérer au sein du code de procédure pénale un nouveau chapitre, composé d'un article unique 706-2-3, relatif aux **pôles régionaux spécialisés en matière d'atteinte à l'environnement**.

Dans le ressort de chaque cour d'appel, un tribunal judiciaire se verrait confier, par décret, une compétence concurrente pour la poursuite, l'instruction et le jugement des délits prévus par le code de l'environnement et des infractions connexes. Le procureur de la République et le juge d'instruction exerceraient leur compétence sur toute l'étendue du ressort de la cour d'appel.

La répartition du contentieux avec les autres juridictions du ressort s'opèrerait sur la base d'un critère de **complexité des affaires**, appréciée notamment à l'aune de leur technicité, de l'importance du préjudice causé ou du ressort géographique sur lequel elles s'étendent.

Les pôles régionaux ne seraient toutefois pas compétents pour les infractions qui relèvent du contentieux propre aux juridictions du littoral spécialisées (JULIS) ou aux juridictions interrégionales spécialisées (JIRS,) dont le champ d'intervention ne serait donc pas remis en cause.

## 2. Un impact sans doute limité

Les bénéfices attendus de cette **spécialisation, qui s'effectue sans création de nouvelles structures et à moyens constants**, sont de renforcer la cohérence de l'action pénale en matière environnementale dans le ressort de la cour d'appel et de favoriser une montée en compétence de certains magistrats sur ces dossiers techniques.

Le rapporteur admet la validité de ces arguments mais il observe que la création des pôles spécialisés va **rendre encore plus complexe l'organisation judiciaire en matière d'environnement**.

Sont déjà compétentes pour une partie du contentieux de l'environnement les six JULIS, créées par l'article 6 de la loi n° 2001-380 du 3 mai 2001 pour le jugement des procédures relatives aux rejets polluants d'hydrocarbures<sup>1</sup>, dont la compétence a depuis été étendue au jugement des infractions relatives aux atteintes aux biens culturels maritimes et aux infractions connexes<sup>2</sup>, et les neuf JIRS<sup>3</sup>, dont la compétence en matière de criminalité organisée et de délinquance économique et financière peut concerner des infractions au code de l'environnement (en cas de trafics d'animaux, par exemple).

---

<sup>1</sup> En métropole, les trois tribunaux du littoral maritime spécialisés sont les tribunaux judiciaires du Havre pour la zone Manche-Nord, de Brest pour la zone Atlantique et de Marseille pour la zone Méditerranée. Les tribunaux judiciaires de Fort-de-France, de Saint-Denis-de-la-Réunion et le tribunal de première instance de Saint-Pierre-et-Miquelon ont été désignés pour l'outre-mer.

<sup>2</sup> Article 706-111-1 du code de procédure pénale.

<sup>3</sup> Les JIRS ont été créées par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité et mise en place en octobre de la même année.

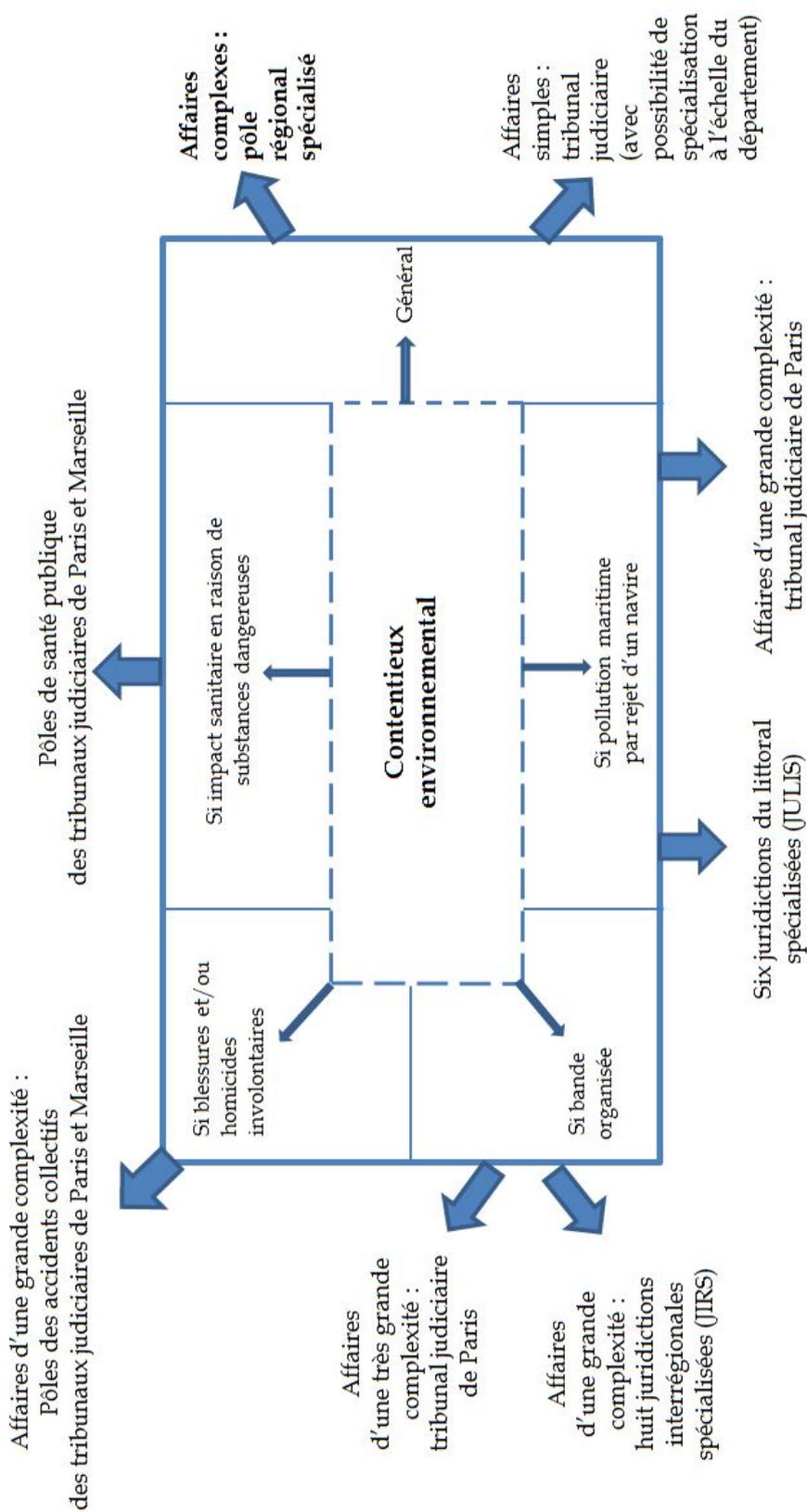
Pour les affaires les plus graves, portant atteintes à la santé des personnes, deux pôles de santé publique (PSP) ont de plus été créés, l'un à Paris et l'autre à Marseille, en application de la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, pour les infractions visées à l'article 706-2 du code de procédure pénale.

Enfin, l'article L. 211-9-3 du code de l'organisation judiciaire<sup>1</sup> permet, lorsqu'il existe plusieurs tribunaux judiciaires dans un même département, que l'un d'entre eux soit désigné pour exercer la compétence exclusive pour connaître « *de certains délits et contraventions dont la liste est déterminée par décret en Conseil d'État* ». Ce décret, codifié à l'article R. 211-4 du code de l'organisation judiciaire, vise notamment les « *délits et contraventions prévus et réprimés par le code de l'environnement* ». Certains présidents de cour d'appel envisageaient une telle spécialisation à l'échelon départemental mais s'interrogent désormais sur la conduite à tenir compte tenu de la création prochaine des pôles régionaux. Le rapporteur estime **qu'il serait souhaitable, pour ne pas complexifier à l'excès la carte judiciaire, que ne se cumulent pas une compétence régionale concurrente et une compétence départementale exclusive en matière de délits réprimés par le code de l'environnement**, ce qui supposerait que le Gouvernement modifie l'article R. 211-4 du code de l'organisation judiciaire pour en exclure les délits environnementaux.

---

<sup>1</sup> Introduit par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

## Juridictions compétentes en matière environnementale



Dans ce paysage fragmenté, le contentieux traité par la juridiction spécialisée au niveau régional risque d'être limité. Les affaires les plus nombreuses (en matière d'urbanisme ou de chasse et de pêche, par exemple) sont suffisamment simples pour être traitées localement par les juridictions territorialement compétentes. À l'inverse, les cas les plus dramatiques de pollution susceptibles de porter atteinte à la santé des personnes, tels que la catastrophe de l'usine Lubrizol par exemple, sont traités par l'un des deux pôles interrégionaux de Paris et Marseille.

Au total, ces réserves n'ont pas conduit la commission à s'opposer à la création des pôles régionaux spécialisés, qui pourraient avoir leur utilité dans certaines affaires d'une complexité intermédiaire, sans lien avec la pollution marine. Il conviendra **d'évaluer dans quelques années leur fonctionnement afin de s'assurer qu'ils ont bien trouvé leur place dans ce paysage juridictionnel.**

La commission est naturellement sensible à la dimension politique qui s'attache à la création de ces pôles spécialisés, compte tenu de l'importance croissante que nos concitoyens accordent, légitimement, à la protection de l'environnement. La création des pôles spécialisés peut être un moyen de mobiliser l'institution judiciaire autour de la lutte contre les infractions environnementales qui ne reçoivent pas toujours aujourd'hui une réponse pénale à la hauteur des dommages qu'elles provoquent.

La commission a adopté cet article **ainsi modifié.**

## **TITRE III DISPOSITIONS DIVERSES**

### *Article 9*

(art. 18, 77-1, 77-1-1, 393, 398-1, 510, 512, 706-25-12,  
706-53-10, 706-112-1 et 711 du code de procédure pénale)

### **Champ des autorisations délivrées par le parquet aux officiers et agents de police judiciaire pour la réquisition de personnes qualifiées au cours de l'enquête préliminaire - Ajustement de diverses mesures de procédure pénale**

Cet article procède à plusieurs retouches ponctuelles au sein du code de procédure pénale pour tirer les conséquences de décisions juridictionnelles ou pour corriger des erreurs matérielles.

La commission a adopté cet article sous réserve d'une modification rédactionnelle.

#### **I. Champ des autorisations délivrées par le parquet aux officiers et agents de police judiciaire pour la réquisition de personnes qualifiées au cours de l'enquête préliminaire**

##### **1. Le droit en vigueur et le revirement de jurisprudence de la Cour de cassation**

Le II de l'article 9 du projet de loi tend à modifier l'article 77-1 du code de procédure pénale relatif aux constatations et examens techniques ou scientifiques menés par les officiers (OPJ) et agents de police judiciaires (APJ) dans le cadre d'enquêtes préliminaires.

Dans sa rédaction actuelle, cet article dispose notamment que « *s'il y a lieu de procéder à des constatations ou à des examens techniques ou scientifiques, le procureur de la République ou, sur autorisation de celui-ci, l'officier ou l'agent de police judiciaire, a recours à toutes personnes qualifiées* ». Plusieurs parquets ont pris l'habitude de donner aux OPJ et APJ des autorisations permanentes sur le fondement de l'article 77-1 précité en l'interprétant à la lumière de l'article 39-3 du même code. Ce dernier dispose que « *dans le cadre de ses attributions de direction de la police judiciaire, le procureur de la République peut adresser des instructions générales ou particulières aux enquêteurs* ». La Chancellerie s'est montrée favorable à l'économie de procédure et de moyens humains qu'ouvre cette démarche, en l'encourageant par voie de circulaire.

**Extrait de la circulaire du 8 septembre 2016 relative aux mesures  
de simplification de la procédure pénale – présentation des dispositions  
du décret n° 2016-1202 du 7 septembre 2016 portant simplification  
des dispositions du code de procédure pénale**

1.2. L'autorisation permanente de procéder à certaines réquisitions judiciaires

Dans le cadre de l'enquête préliminaire, les OPJ ne peuvent procéder aux réquisitions judiciaires visées aux articles 77-1<sup>1</sup>, 77-1-1<sup>2</sup> et 77-1-2 alinéa 1<sup>3</sup> du code de procédure pénale qu'avec l'autorisation du procureur de la République. La formulation des demandes d'autorisation, que les OPJ doivent adresser au parquet pour pouvoir procéder à des réquisitions, constitue une charge de travail importante pour les enquêteurs comme pour les magistrats. En effet, nombre de ces sollicitations, qui ne nécessitent pas une réelle appréciation en opportunité, mobilisent inutilement les services de permanence des parquets. Si le rôle des procureurs de la République en matière de maîtrise des frais de justice, de détermination des priorités de politique pénale dans leur ressort et de direction de la police judiciaire justifie pleinement le maintien d'une autorisation préalable à la délivrance de réquisitions au titre des enquêtes réalisées sous leur autorité, il apparaît néanmoins que, pour certaines catégories de réquisitions, des autorisations permanentes pourraient être délivrées, par voie d'instructions générales, dans le cadre des enquêtes préliminaires. Cette pratique, déjà adoptée par plusieurs parquets, mériterait d'être davantage développée dans l'intérêt commun des magistrats, des enquêteurs et de la conduite des investigations. À cet égard, il peut être rappelé que la jurisprudence de la Cour de cassation relative au formalisme de l'autorisation du procureur de la République en la matière est caractérisée par une certaine souplesse. La chambre criminelle a ainsi indiqué que l'autorisation que le procureur de la République peut donner à un officier de police judiciaire pour procéder à une réquisition n'est soumise à aucune forme. Ainsi, les mentions suivantes suffisent à établir l'existence de cette autorisation :

- « sur autorisation du procureur de la République » (Cass. crim., 23 mai 2006) ;
- « en accord avec le parquet » (Cass. crim., 9 janv. 2007) ;
- « conformément aux instructions de M. le procureur de la République » (Cass. crim., 8 juin 2010 – Cass. crim., 1<sup>er</sup> févr. 2011) ;
- l'autorisation de procéder à « toutes réquisitions utiles » au visa « des articles 75 et suivants », peu important que cette autorisation ne soit pas visée par les réquisitions successives (Cass. crim., 20 juill. 2011).

---

<sup>1</sup> Réquisition à toutes personnes qualifiées pour procéder à des constatations ou à des examens techniques ou scientifiques.

<sup>2</sup> Réquisition de toute personne, de tout établissement ou organisme privé ou public ou de toute administration publique susceptibles de détenir des informations intéressant l'enquête, y compris celles issues d'un système informatique ou d'un traitement de données nominatives, aux fins de remise de ces informations, notamment sous forme numérique.

<sup>3</sup> Réquisition par voie télématique ou informatique des organismes publics ou des personnes morales de droit privé (à l'exception de ceux visés au deuxième alinéa du 3° du II de l'article 8 et au 2° de l'article 67 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés) aux fins de mise à disposition des informations utiles à la manifestation de la vérité, contenues dans le ou les systèmes informatiques ou traitements de données nominatives qu'ils administrent, à l'exception de celles protégées par un secret prévu par la loi.

La possibilité d'adresser des instructions permanentes a toutefois été remise en cause par un revirement de jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation. Dans une décision du 17 décembre 2019<sup>1</sup>, elle précise désormais qu'« il résulte de [l'article 77-1 précité] que l'autorisation donnée par le procureur de la République aux officiers de police judiciaire de faire procéder à des examens techniques ou scientifiques doit être donnée dans le cadre de la procédure d'enquête préliminaire en cours et non par voie d'autorisation générale et permanente préalable ; que cette interprétation est commandée par la nécessité de garantir la direction effective des enquêtes préliminaires par le procureur de la République ».

Cette motivation fait écho à l'article 12 du code procédure pénale qui dispose que « la police judiciaire est exercée, sous la direction du procureur de la République, par les officiers, fonctionnaires et agents désignés au présent titre ». Ces dispositions ont reçu une portée constitutionnelle à la suite de la décision du 21 mars 2019 par laquelle le Conseil constitutionnel a affirmé qu'« il résulte de l'article 66 de la Constitution que la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire »<sup>2</sup>.

Ce revirement, comme le souligne l'étude d'impact, « soulève de très importantes difficultés pratiques »<sup>3</sup>. Il est en effet matériellement très difficile d'imposer aux enquêteurs de prendre préalablement attache avec le parquet, dans chaque enquête préliminaire, pour certaines catégories de constatations et examens techniques ou scientifiques indispensables à la manifestation de la vérité et auxquelles il est très fréquemment recouru<sup>4</sup>.

## **2. Les dispositions du projet de loi**

Les modifications envisagées par le II du présent article 9 visent à concilier, d'une part, la fluidité de l'enquête préliminaire et, d'autre part, le respect du principe constitutionnel récemment consacré. La rédaction actuelle de l'article 77-1 précité serait ainsi complétée afin de réintroduire les instructions générales pour certaines réquisitions de personnes et de supprimer l'autorisation du parquet pour d'autres examens précis.

### *a) Des instructions générales au champ limité*

Les instructions générales que tend à réintroduire le texte sont fondées sur l'article 39-3 du code de procédure pénale. Elles seraient données à un APJ ou OPJ pour une durée maximum de six mois à l'expiration duquel elles pourraient être renouvelées. Le procureur serait informé sans délai des réquisitions de personnes prises en application des instructions qu'il aurait délivrées.

---

<sup>1</sup> N° de pourvoi : 19-83574, arrêt publié au Bulletin.

<sup>2</sup> Point 141 de la décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019 relative à la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

<sup>3</sup> Étude d'impact, page 169 et suivantes.

<sup>4</sup> Ibidem.

Ces instructions générales ne pourraient être données que dans les buts suivants :

- requérir toutes personnes qualifiées afin de procéder à des examens médicaux ou psychologiques de la victime ;

- procéder à des examens médicaux de la personne suspectée d'avoir commis une des infractions prévues par l'article 706-47 du code de procédure pénale, c'est-à-dire des infractions de nature sexuelle sur mineurs ;

- procéder à des examens médicaux exigés en application des dispositions de l'article 706-115, c'est-à-dire l'expertise médicale évaluant la responsabilité pénale d'un majeur protégé au moment des faits pour lesquels il est poursuivi.

*b) L'absence d'autorisation pour certaines comparaisons d'empreintes*

Les cas dans lesquels aucune autorisation ne serait nécessaire seraient réservés aux seuls recours à des « *personnes qualifiées* », par des OPJ et non des APJ, dans deux circonstances :

- d'une part, lorsqu'il s'agit de procéder à la comparaison entre une empreinte génétique issue de trace biologique et l'empreinte génétique d'une personne à l'encontre de laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis l'une des infractions mentionnées à l'article 706-55, c'est-à-dire les infractions pour lesquelles les empreintes génétiques sont centralisées au sein du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG), ou à la comparaison entre plusieurs traces biologiques. Ces dispositions permettraient donc aux enquêteurs de comparer l'ADN d'un suspect avec celui que l'auteur aurait laissé sur sa victime ou le lieu de son agression par une trace biologique. Elles permettraient également de comparer deux traces biologiques pour savoir si elles ont été laissées par la même personne.

Ces dispositions viendraient compléter le droit en vigueur qui prévoit déjà la possibilité pour les OPJ de faire procéder à un rapprochement de l'empreinte de toute personne à l'encontre de laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis l'une des infractions mentionnées à l'article 706-55 avec les empreintes génétiques enregistrées dans le FNAEG<sup>1</sup>. Les OPJ peuvent également procéder ou faire procéder sous leur contrôle à un prélèvement biologique destiné à permettre l'analyse d'identification de l'empreinte génétique de ces mêmes personnes ;

- d'autre part, lorsque l'OPJ souhaite procéder à la comparaison entre une trace digitale ou palmaire et l'empreinte digitale ou palmaire d'une personne à l'encontre de laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis un crime ou un délit, ou à la comparaison

---

<sup>1</sup> Alinéa 3 de l'article 706-54 du code de procédure pénale.

entre plusieurs traces digitales ou palmaires. Comme pour les empreintes génétiques, cette disposition permettrait la comparaison des empreintes d'un suspect avec celles laissées par l'auteur de l'infraction. Comme le relève l'étude d'impact, « *cette exception n'est actuellement pas prévue par les textes, mais paraît évidemment justifiée par cohérence avec ce qui est prévu pour les empreintes génétiques* »<sup>1</sup>.

c) *Une réponse pertinente à la décision de la Cour de cassation étendue par la commission des lois à la vidéoprotection*

La décision précitée de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 17 décembre 2019 se fondait sur une disposition formellement législative mais à laquelle le juge constitutionnel a donné une portée constitutionnelle. La solution apportée par le projet de loi constitue une première réponse à ce revirement de jurisprudence en **permettant de concilier l'efficacité de l'enquête préliminaire et le contrôle des parquets**. Donner au parquet la pleine maîtrise de l'enquête préliminaire nécessite certes qu'il commande directement à certains actes significatifs mais également que ces actes ne soient pas dilués dans un flot trop important de demandes plus secondaires des OPJ et APJ.

Afin d'approfondir cette démarche, la commission des lois a adopté l'**amendement COM-20** de son rapporteur. Cet amendement complète l'article 77-1-1 de ce même code, relatif aux réquisitions faites auprès de toute personne ou organisme détenant des informations intéressant l'enquête pour obtenir la remise de ces informations, afin de permettre aux parquets de délivrer des **autorisations générales de requérir des informations issues des dispositifs de vidéosurveillance**.

Les travaux conduits par le rapporteur ont révélé que ces réquisitions sont très fréquentes pour établir la preuve d'infractions commises sur la voie publique et pour identifier leurs auteurs, comme des vols, des violences, des dégradations ou des faits de harcèlement de rue, et ce type d'autorisation générale est souvent délivré par les procureurs.

Afin de garantir le contrôle effectif de la police judiciaire par l'autorité judiciaire, les autorisations du procureur devront déterminer les catégories d'infractions pour lesquelles il délivre ces autorisations générales, le procureur étant avisé sans délai de ces réquisitions. Ces instructions générales ne pourront excéder une durée de six mois, mais elles pourront être renouvelées.

Cette mesure répond à une forte demande du terrain et simplifiera la tâche des procureurs et des enquêteurs en n'exigeant pas que ce type de réquisition fasse l'objet au cas par cas d'une autorisation spéciale.

---

<sup>1</sup> *Étude d'impact, page 172.*

## II. Compétence territoriale des officiers de police judiciaires

Le I de l'article du projet de loi tend à modifier l'article 18 du code de procédure pénale qui définit notamment les conditions dans lesquelles les OPJ peuvent se transporter en dehors de leur ressort territorial.

Cet article a été récemment modifié par l'article 47 de la loi de programmation et de réforme de la justice du 23 mars 2019<sup>1</sup> afin d'élargir les possibilités de mobilité offertes aux OPJ. Dans sa version antérieure à la loi de 2019, il disposait que « *les officiers de police judiciaire ont compétence dans les limites territoriales où ils exercent leurs fonctions habituelles* » mais qu'ils « *peuvent [également] se transporter dans le ressort des tribunaux de grande instance limitrophes du tribunal ou des tribunaux auxquels ils sont rattachés, à l'effet d'y poursuivre leurs investigations et de procéder à des auditions, perquisitions et saisies* ». L'alinéa 4 de ce même article prévoyait également que, dans certains cas et sur autorisation du juge d'instruction ou du procureur de la République, les OPJ puissent procéder à certaines opérations sur l'ensemble du territoire national dans le cadre d'enquêtes préliminaires ou d'enquêtes de flagrance.

Constatant que « *l'activité d'habilitation des officiers de police judiciaire constitue pour la plupart des parquets généraux une charge de travail importante* »<sup>2</sup> d'environ 5 000 demandes par an<sup>3</sup>, le projet de loi déposé par le Gouvernement tendait à ce que les OPJ puissent se transporter sur toute l'étendue du territoire national, « *à l'effet d'y poursuivre leurs investigations et de procéder à des auditions, perquisitions et saisies* » après en avoir simplement informé le procureur de la République saisi de l'enquête ou le juge d'instruction<sup>4</sup>.

Ces dispositions, adoptées sans modification par le Parlement lors de l'examen du projet de loi, ont globalement pour conséquence d'assouplir les procédures applicables aux investigations conduites par l'OPJ en dehors de son ressort territorial. Toutefois, elles ont induit une **augmentation du formalisme pour les actions conduites dans les départements limitrophes** : alors qu'avant la loi du 23 mars 2019 précitée les OPJ pouvaient se transporter dans les ressorts de tribunaux limitrophes sans autre formalisme, depuis lors, ces mêmes déplacements sont soumis à information du procureur ou du juge d'instruction.

Le I de l'article 9 du projet de loi tend donc à réintroduire la souplesse qui préexistait à la loi du 23 mars 2019 dans ces cas précis.

Il réintroduit également le regroupement de Paris et des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Ainsi, un OPJ compétent dans l'un de ces départements ne sera pas

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

<sup>2</sup> Étude d'impact de la loi du 23 mars 2019 précitée.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Alinéa 6 de l'article 30 du projet de loi initial.

soumis à l'obligation d'information s'il se projette dans l'un des trois autres ou dans un de leurs ressorts limitrophes.

La commission des lois est favorable à cette démarche de simplification.

### **1. Élargissement du regroupement de procédures à la comparution différée**

Le III de l'article 9 tend à compléter le régime du regroupement de procédures introduit à l'article 393 du code de procédure pénale par la loi du 23 mars 2019 précitée<sup>1</sup>. Comme l'indiquait le rapport de François-Noël Buffet et Yves Détraigne fait au nom de la commission des lois, le mécanisme de regroupement permet, dans le cadre d'une procédure avec convocation par procès-verbal ou d'une procédure par comparution immédiate, au procureur de « *décider de fixer à la même audience, afin qu'elles puissent être jointes à la procédure ou examinées ensemble, de précédentes poursuites dont la personne a fait l'objet pour d'autres délits, peu important que ces précédentes poursuites aient donné lieu à une convocation par procès-verbal, à une convocation par officier de police judiciaire, à une convocation en vue d'une CRPC, à une citation directe, à une ordonnance pénale ou à une ordonnance de renvoi du juge d'instruction* »<sup>2</sup>.

Or, comme le rappelle l'étude d'impact du présent projet de loi, « *le mécanisme de regroupement de procédure a été prévu après un défèrement ayant donné lieu à une comparution par procès-verbal et une comparution immédiate* »<sup>3</sup> mais n'a pas été prévu pour la comparution à délai différé créée par la loi du 23 mars 2019. Cette procédure était en effet conçue comme une procédure intermédiaire entre la comparution immédiate et l'ouverture d'une information judiciaire<sup>4</sup>.

La commission des lois s'était opposée, sur le fond, à la création du mécanisme de comparution à délai différé<sup>5</sup>. Toutefois, dès lors qu'il est aujourd'hui inscrit en droit positif, elle considère qu'il n'y a pas lieu de l'exclure du mécanisme de regroupement de procédure. Elle est donc favorable à l'adoption de ces dispositions.

### **2. Compétence du juge unique en matière de délit de fausse déclaration relative à l'état civil d'une personne**

Le IV de l'article 9 du projet de loi réintroduit le délit de fausse déclaration relative à l'état civil d'une personne parmi les incriminations dont peut connaître le tribunal correctionnel composé d'un juge unique. Il

---

<sup>1</sup> Article 39 du projet de loi.

<sup>2</sup> Rapport n° 11 (2018-2019) de MM. François-Noël Buffet et Yves Détraigne, page 264.

<sup>3</sup> Étude d'impact, page 212.

<sup>4</sup> Pour plus de détail, voir le rapport n° 11 (2018-2019) précité, pages 261 et suivantes.

<sup>5</sup> Rapport n° 11 (2018-2019) précité, page 265.

réintroduit à cette fin à l'article 398-1 du code de procédure pénale la référence à ce délit, tel que défini à l'article 434-23 du code pénal.

Dans sa version antérieure à la loi du 23 mars 2019 précitée, l'article 398-1 ne désignait les incriminations dont a à connaître le tribunal correctionnel ainsi composé qu'au travers de leurs références dans le code pénal ou dans d'autres textes. Son point 5° visait ainsi l'article « 434-23 (*premier et troisième alinéas*) » relatifs aux délits de fausse déclaration et de prise du nom d'un tiers.

Or, l'article 61 de la loi du 23 mars 2019, à la suite d'une erreur matérielle dans le cadre d'une réécriture de l'article 398-1, a omis de reprendre le délit de fausse déclaration.

La commission des lois est donc favorable à la correction de cette erreur.

### **3. Composition et procédure devant la chambre des appels correctionnels**

Le V et VI de l'article 9 tendent à apporter deux modifications aux articles 510 et 512 du code de procédure pénale respectivement relatifs à la composition de la chambre des appels correctionnels et à la procédure applicable devant cette chambre.

#### *a) Correction de deux erreurs de renvoi*

La première modification tend à corriger une erreur de renvoi au sein des articles 510 et 512 susmentionnés, dans leur rédaction issue de la loi du 23 mars 2019 précitée. Ces deux articles font référence à la possibilité d'un renvoi sur intérêts civils<sup>1</sup>, en première instance, afin de définir dans quels cas la chambre des appels correctionnels n'est composée que d'un seul juge (article 510) et pour préciser que « *les règles édictées pour le tribunal correctionnel sont applicables devant la cour d'appel* » (article 512).

Les renvois opérés aux articles 510 et 512 sont toutefois erronés puisqu'ils mentionnent le troisième alinéa de l'article 464 du code de procédure pénale alors que c'est l'alinéa suivant qui prévoit le renvoi sur intérêts civils et le fait que le tribunal n'est composé que d'un juge unique pour l'audience faisant suite à ce renvoi.

Les 1° du V et le VI de l'article 9 tendent donc opportunément à corriger ces erreurs de renvoi

---

<sup>1</sup> *Le renvoi sur intérêts civils est prévu à l'article 464 du code de procédure pénale. Il ouvre la possibilité au tribunal correctionnel « de renvoyer l'affaire à une date ultérieure pour statuer sur l'action civile » après avoir statué sur l'action pénale, « afin de permettre à la partie civile d'apporter les justificatifs de ses demandes ». À cette audience, le tribunal est composé du seul président siégeant à juge unique.*

*b) Allongement d'un délai inconstitutionnel*

La seconde modification apportée par le V du présent article consiste dans l'allongement du délai dont dispose un appelant pour demander à être jugé par une formation collégiale et non par un juge unique, en application de l'article 510<sup>1</sup>. L'article 62 de la loi du 23 mars 2019 a modifié cet article afin d'élargir les cas de recours à un juge unique dans la formation de jugement des chambre d'appels correctionnels. Cet élargissement reprend, pour l'essentiel, les cas prévus à l'article 398 du code de procédure pénale pour le recours à un juge unique devant un tribunal correctionnel en première instance, tout en prévoyant certaines exceptions. Ainsi, aux termes de l'article 62 précité, tel qu'adopté par le Parlement, le recours à un juge unique était rendu possible, « *sauf si le prévenu est en détention provisoire pour les faits qui lui sont reprochés ou si, dans l'acte d'appel, l'appelant demande expressément que l'affaire soit examinée par une formation collégiale* ».

Ces dispositions ont cependant été **partiellement censurées par le Conseil constitutionnel** dans sa décision du 21 mars 2019<sup>2</sup>. Ce dernier a considéré que ces dispositions conduisaient à ce que l'appelant ne dispose que de dix jours pour contester le fait de comparaître devant un juge unique en appel, puisque c'est le délai qui lui est laissé par l'article 498 du code de procédure pénale pour interjeter appel. Ce délai a été jugé trop court par le Conseil constitutionnel, estimant qu'« *en limitant ainsi les conditions de l'accès à une formation collégiale en appel correctionnel, le législateur a, compte tenu du quantum des peines d'emprisonnement susceptibles d'être prononcées, porté une atteinte excessive à la garantie des droits protégée par l'article 16 de la Déclaration de 1789* »<sup>3</sup>. En conséquence, il a supprimé les mots « *, dans l'acte d'appel,* » figurant au deuxième alinéa du paragraphe V de l'article 62 de la loi déferée.

**Dans sa version actuellement en vigueur, l'article 510 précité ne prévoit donc aucun délai pendant lequel l'appelant peut demander expressément que son affaire soit examinée par une formation collégiale.** Le 2° du V de l'article 9 vient combler ce vide et tend d'introduire un **délai d'un mois à compter de la déclaration d'appel.**

La commission considère que ce délai est pertinent : il permet de répondre au grief soulevé par le juge constitutionnel sans porter une atteinte disproportionnée à la bonne administration de la justice.

---

<sup>1</sup> Article 62.

<sup>2</sup> Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019.

<sup>3</sup> Ibidem, point 297.

#### **4. Recours concernant le refus d’effacer l’identité d’une personne inscrite au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d’infractions terroristes et au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d’infractions sexuelles et violentes**

Suite à l’adoption d’un amendement de commission, en nouvelle lecture, à l’Assemblée nationale<sup>1</sup>, l’article 85 de la loi du 23 mars 2019 précitée a modifié l’article 706-53-10 du code de procédure pénale relatif aux modalités de rectification ou d’effacement de l’identité de personnes inscrites au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d’infractions sexuelles et violentes (FIJAVIS). Depuis lors, en cas de refus de rectification ou d’effacement par le procureur de la République, un recours peut être exercé devant le président de la chambre de l’instruction et non plus devant le juge des libertés et de la détention. Cette modification était justifiée par la volonté d’aligner cette voie de recours sur celle prévue pour les informations inscrites au fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG), également modifiées par ce même article 85.

Poursuivant cette harmonisation procédurale, le VII de l’article 9 du projet de loi tend également à aligner les modalités de recours en cas de refus, par le procureur de la République, de rectification ou d’effacement de l’identité de personnes inscrites au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d’infractions terroristes (FIJAIT) en modifiant à cet effet l’article 706-25-12 du code de procédure pénale.

Le VIII tend à introduire deux coordinations omises à l’article 706-53-10 lors de l’examen de la loi du 23 mars 2019 précitée.

La commission des lois est favorable à ces deux mesures.

#### **5. Correction d’une omission dans les règles applicables à la garde à vue des majeurs protégés**

Le IX corrige ensuite une omission à l’article 706-112-1 du code de procédure pénale, créé par l’article 48 de la loi du 23 mars 2019 précitée. Ces dispositions fixent les règles de procédure spécialement applicables à la garde à vue des majeurs protégés. Le dernier alinéa de l’article 706-112-1 prévoit la possibilité pour le procureur de la République de différer l’avis donné au curateur, tuteur ou mandataire spécial « *afin de permettre le recueil ou la conservation des preuves ou de prévenir une atteinte grave à la vie, à la liberté ou à l’intégrité physique d’une personne* ». Dans l’état actuel de sa rédaction, cette disposition ne prévoit pas le cas où la garde à vue est prononcée par le juge d’instruction. Le IX vient utilement corriger cet oubli.

---

<sup>1</sup> Amendement CL477 déposé par M. Paris, rapporteur.

## 6. Compétence sur les incidents contentieux relatifs à l'exécution

Le X de l'article 9 tend enfin à modifier l'article 711 du code de procédure pénale qui fixe la procédure applicable aux incidents contentieux relatifs à l'exécution des peines dont ont à connaître le tribunal ou la cour ayant prononcé la sentence.

Dans sa version antérieure à la loi du 23 mars 2019 précitée, le dernier alinéa de l'article 711 disposait que, lorsque l'incident relevait d'une erreur purement matérielle, le président de la juridiction en cause pouvait procéder à sa rectification par une « *ordonnance rectificative* ».

Depuis sa modification par l'article 85 de la loi du 23 mars 2019, ce dernier alinéa ne traite plus des seules erreurs matérielles mais de l'ensemble des incidents, lorsqu'intervient un accord entre les parties. Le projet de loi vient, en conséquence, supprimer le mot « *rectificative* » puisque les ordonnances prise par le président de la juridiction en application de ce dernier alinéa ne portent plus nécessairement sur une rectification.

La commission des lois s'est montrée favorable à l'ensemble des mesures de l'article 9 du projet de loi qu'elle a complété par l'adoption de l'**amendement COM-20** détaillé *supra*. Elle a également adopté l'**amendement rédactionnel COM-13** à l'initiative de son rapporteur.

La commission a adopté cet article **ainsi modifié**.

### *Article 10*

(art. 362 et 706-71 du code de procédure pénale)

### **Modifications de dispositions du code de procédure pénale à la suite de censures du Conseil constitutionnel**

Cet article modifie plusieurs dispositions du code de procédure pénale à la suite de décisions rendues par le Conseil constitutionnel.

La commission a adopté cet article sous réserve d'une précision de fonds et d'une modification rédactionnelle.

## I. Information des jurés de cours d'assise relative aux périodes de sureté

### 1. Le droit en vigueur

La cour d'assises connaît des crimes commis par les personnes majeures. Il s'agit, sous réserve des règles particulières applicables à certains individus ou à certaines infractions (terrorisme, trafic de stupéfiants, auteurs d'infractions mineurs âgés de plus de 16 ans...), d'une juridiction composée

de magistrats professionnels, d'une part (un président et deux autres magistrats), et de jurés tirés au sort, d'autre part (six personnes en première instance, neuf personnes en appel).

Au sein de la cour d'assises, le président est notamment chargé de conduire les débats. Lors du délibéré, la cour d'assises statue sur la culpabilité et, le cas échéant, sur la peine qu'il convient de prononcer. Plusieurs obligations incombent alors au président dans le cadre de ce délibéré, et notamment celle d'informer les jurés sur la sanction susceptible d'être prononcée.

Ainsi, l'article 362 du code de procédure pénale<sup>1</sup> prévoit qu'en cas de déclaration de culpabilité, le président est tenu de donner lecture aux jurés de plusieurs articles du code pénal relatifs aux fonctions de la peine<sup>2</sup>, au principe d'individualisation de la peine<sup>3</sup> et au quantum des peines criminelles<sup>4</sup>. Toutefois, cet article, dans sa rédaction actuelle, ne prévoit pas d'obligation pour le président d'informer les jurés de l'existence et du fonctionnement de la période de sûreté susceptible d'être attachée à la peine de prison qu'ils pourront être amenés à prononcer.

#### **La période de sûreté**

La période de sûreté correspond à une durée minimale pendant laquelle la personne condamnée ne pourra bénéficier d'aucun des modes d'aménagement de peine suivants :

- suspension ou fractionnement de la peine ;
- placement à l'extérieur ;
- permissions de sortir ;
- mesure de semi-liberté ;
- mesure de libération conditionnelle.

Le prononcé d'une telle période de sûreté peut être laissé à l'appréciation de la juridiction de jugement ou bien être automatique, c'est-à-dire attachée de plein droit à la peine prononcée, sans qu'il soit nécessaire de le préciser dans la décision de condamnation.

L'article 132-23 du code pénal prévoit ainsi, pour certaines infractions spécialement prévues par la loi, une période de sûreté attachée de plein droit à la condamnation à une peine d'emprisonnement ou de réclusion criminelle ferme, dont la durée est égale ou supérieure à dix ans. Il prévoit par ailleurs une possibilité de moduler la période de sûreté dans certains cas précis.

<sup>1</sup> Dans sa rédaction issue de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

<sup>2</sup> Article 130-1 du code de procédure pénale.

<sup>3</sup> Article 132-1 du code de procédure pénale.

<sup>4</sup> Article 132-18 du code de procédure pénale.

## 2. La censure du Conseil constitutionnel

Par une décision QPC du 29 mars 2019<sup>1</sup>, le Conseil constitutionnel a déclaré la première phrase de l'article 362 du code de procédure pénale contraire à la Constitution, jugeant que « *lorsqu'une cour d'assises composée majoritairement de jurés, qui ne sont pas des magistrats professionnels, prononce une peine à laquelle s'attache une période de sûreté de plein droit, ni les dispositions contestées ni aucune autre ne prévoient que les jurés sont informés des conséquences de la peine prononcée sur la période de sûreté et de la possibilité de la moduler* ». Cette censure se fondait sur plusieurs principes à valeur constitutionnelle, dont celui de la nécessité, de la légalité et de l'individualisation de la peine, ainsi que sur le droit à une procédure équitable et les droits de la défense, tels que garantis par les articles 7, 8 et 9 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789.

Le Conseil a reporté au 31 mars 2020 la date de l'abrogation des dispositions concernées au regard des conséquences manifestement excessives qui auraient été provoquées par une abrogation immédiate qui « *aurait pour effet de priver les jurés de la garantie d'être informés de l'étendue des pouvoirs de la cour d'assises quant au choix de la peine* ».

Cette censure impose donc de procéder à une nouvelle rédaction de l'article 362 du code de procédure pénale, **tant pour le rendre conforme aux exigences du Conseil sur l'information des jurés de l'existence et du fonctionnement de la période de sûreté que pour assurer un maintien de l'information préexistante des jurés des principes relatifs à la peine** fixés par les articles 130-1, 132-1 et 132-18 du code pénal.

### *a) La solution proposée par le projet de loi*

L'article 10 du projet de loi tend à tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel en prévoyant une nouvelle rédaction de la première phrase de l'article 362 du code de procédure pénale. Celle-ci vise à maintenir l'information des jurés sur les principes liés à la peine, tout en prévoyant une information sur l'existence et le fonctionnement de la période de sûreté dans le cas où ce dispositif serait attaché de plein droit à la peine prononcée par l'effet de l'article 132-23 du code pénal.

Le rapporteur souligne que la façon dont cette information est délivrée aux jurés par le président de la cour d'assises ne serait pas précisée, contrairement à l'information des jurés sur les principes de la peine prévue spécifiquement par la lecture d'articles du code pénal (de manière identique à ce qui était prévu dans la phrase censurée par la décision du Conseil). Ainsi, le choix est laissé au président de la cour d'assises des termes dans lesquels il procède à l'information des jurés sur la période de sûreté.

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, décision QPC n°2019-770 du 29 mars 2019.

La commission des lois approuve les dispositions proposées, qui paraissent de nature à satisfaire aux exigences fixées par le Conseil constitutionnel, sans impacter significativement le fonctionnement du service public de la justice, les présidents de cours d'assises demeurant libres de déterminer de la façon dont ils procèdent à cette information.

## **II. Possibilité de s'opposer à une comparution en visio-conférence devant la chambre de l'instruction lors d'une détention provisoire**

### **1. Le droit en vigueur**

#### *a) La détention provisoire*

Dans le cadre d'une instruction, une personne mise en examen pour des faits constituant un crime ou un délit puni d'une peine d'au moins trois ans d'emprisonnement peut faire l'objet d'un placement en détention provisoire<sup>1</sup>. La décision initiale de placement en détention provisoire doit ensuite faire l'objet d'un renouvellement, à l'expiration d'un délai qui varie selon la nature de l'infraction (un an pour les crimes, quatre mois pour les délits). Les décisions de renouvellement de la détention provisoire doivent ensuite avoir lieu selon une périodicité spécifique (six mois pour les crimes, quatre mois pour les délits).

Outre ce réexamen régulier de la situation de la personne placée en détention provisoire, le code de procédure pénale prévoit une faculté pour la personne détenue de **formuler des demandes de mise en liberté**. Ces demandes sont traitées, au niveau du tribunal judiciaire, par le juge d'instruction en charge du dossier et par le juge des libertés et de la détention, qui doivent se prononcer en respectant certains délais.

Au niveau de la cour d'appel, la chambre de l'instruction a vocation à intervenir en cas :

- d'**appel** contre une décision statuant sur une demande de mise en liberté<sup>2</sup> ;

- de **saisine directe** de la chambre d'une demande de mise en liberté, en cas de **non-respect par le juge des libertés et de la détention du délai dans lequel il doit se prononcer** sur une demande de mise en liberté<sup>3</sup> ;

- de **saisine directe** de la chambre d'une demande de mise en liberté, lorsque la personne détenue **n'a pas comparu devant le juge d'instruction depuis au moins quatre mois**, tant que l'ordonnance de règlement de l'instruction n'a pas été rendue<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 143-1 du code de procédure pénale.

<sup>2</sup> Article 186 du code de procédure pénale qui renvoie à l'article 137-2 du code de procédure pénale.

<sup>3</sup> Article 148, dernier alinéa du code de procédure pénale.

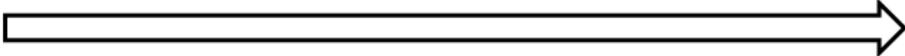
<sup>4</sup> Article 148-4 du code de procédure pénale.

b) *L'utilisation de moyens de télécommunications dans le cadre du contentieux de la détention provisoire*

L'article 706-71 du code de procédure pénale prévoit la possibilité de recourir à des moyens de télécommunications (c'est-à-dire à un dispositif de visio-conférence) à plusieurs stades de la procédure pénale : « *Aux fins d'une bonne administration de la justice, il peut être recouru au cours de la procédure pénale, si le magistrat en charge de la procédure ou le président de la juridiction saisie l'estime justifié, dans les cas et selon les modalités prévus au présent article, à un moyen de télécommunication audiovisuelle* ».

Dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2016-1636 du 1<sup>er</sup> décembre 2016, cet article rend possible l'utilisation de la visio-conférence pour les audiences du contentieux de la détention provisoire devant la chambre de l'instruction et précise que la personne concernée peut s'opposer au recours à la visio-conférence dans deux cas : le placement en détention provisoire et la prolongation de la détention provisoire. Hors de ces cas, il n'est pas prévu de faculté d'opposition à la visio-conférence, notamment lorsque la chambre de l'instruction examine une question relative à une demande de mise en liberté. Or, en matière criminelle, la première prolongation de détention provisoire n'est pas prévue avant l'expiration d'un délai d'un an<sup>1</sup>. Il est donc envisageable, en pratique, que la personne concernée ne puisse pas voir « physiquement » un juge pendant une durée d'un an, n'ayant pas la faculté de s'opposer au recours à la visio-conférence.

**Contentieux de la détention provisoire**

	<b>Placement initial en détention provisoire</b>	<b>Demandes de mise en liberté</b>	<b>Premier renouvellement de la détention provisoire</b>	<b>Nouveaux renouvellements de la détention provisoire</b>
<b>Tribunal judiciaire</b>	<u>Audience</u> Possibilité de s'opposer au recours à la visio-conférence	<u>Procédure écrite</u>	<u>Audience</u> Possibilité de s'opposer au recours à la visio-conférence	<u>Audience</u> Possibilité de s'opposer au recours à la visio-conférence
<b>Cour d'appel</b>	<u>Audience</u>	<u>Audience</u> <b>Pas de possibilité de s'opposer au recours à la visio-conférence</b>	<u>Audience</u>	<u>Audience</u>
				
<b>CRIME</b>	1 <sup>ER</sup> JOUR	PAS DE DELAI	12 MOIS	TOUS LES 6 MOIS
<b>DELIT</b>	1 <sup>ER</sup> JOUR	PAS DE DELAI	4 MOIS	TOUS LES 4 MOIS

Source : commission des lois du Sénat

<sup>1</sup> Article 145-2 du code de procédure pénale.

## 2. La décision du Conseil constitutionnel et ses suites

Par une décision QPC n° 2019-802 du 20 septembre 2019, le Conseil constitutionnel a considéré que l'impossibilité de s'entretenir physiquement avec un juge pendant une période pouvant aller jusqu'à un an portait une atteinte disproportionnée aux droits de la défense. En conséquence, il a déclaré contraires à la Constitution les mots « *la chambre de l'instruction* » de la première phrase du troisième alinéa de l'article 706-71<sup>1</sup>, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2016-166 du 1<sup>er</sup> décembre 2016.

Il a toutefois relevé que ces dispositions n'étaient plus en vigueur à la date de sa décision, l'article ayant été modifié par la loi du 23 mars 2019. La chancellerie en a pris acte, constatant que si cette décision n'avait pas eu de conséquence formelle sur la rédaction de l'article en vigueur, les griefs qu'elle soulevait pouvait également être transposés à la rédaction actuelle de l'article 706-71 et faire craindre une nouvelle censure. Une QPC a d'ailleurs depuis été transmise en ce sens au Conseil constitutionnel par la Cour de cassation<sup>2</sup>.

Afin d'anticiper cette éventualité, le Gouvernement indique, dans l'étude d'impact, que le ministère de la justice a donné des instructions visant à adapter la pratique des juridictions pour tenir compte de cette décision du Conseil constitutionnel. Il a ainsi été demandé de ne pas recourir à la visio-conférence en cas de contentieux portant sur une demande de liberté en matière criminelle formée par une personne détenue depuis plus de six mois pendant sa première année de détention. Cette pratique va au-delà des exigences du Conseil constitutionnel, qui n'interdit pas le recours à la visio-conférence en soi, mais prohibe simplement le fait que la personne détenue ne puisse pas s'opposer à l'utilisation de ce dispositif.

## II. Les dispositions du projet de loi

L'article 10 du projet de loi vise à tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel en prévoyant une nouvelle rédaction de l'article 706-71 du code de procédure pénale. Il est ainsi prévu d'ajouter à la fin du quatrième alinéa de l'article une **possibilité pour la personne détenue en matière criminelle depuis plus de six mois, dont la détention n'a pas fait l'objet d'une décision de prolongation et qui n'a pas personnellement comparu** (sans recourir à un moyen de communication audiovisuelle) devant la chambre de l'instruction **depuis au moins six mois, de s'opposer au recours à la visio-conférence** dans les cas **d'appel portant sur une décision de refus de mise en liberté, ou sur la saisine directe de la chambre de l'instruction en application du dernier alinéa de l'article 148** (en cas de non-respect des délais par le juge des libertés et de la détention).

---

<sup>1</sup> Depuis, l'article 706-71 du code de procédure pénale a été modifié par la loi n°2019-222 du 23 mars 2019, transformant le troisième alinéa de cet article en quatrième alinéa.

<sup>2</sup> Un arrêt de renvoi d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur les dispositions du quatrième alinéa de l'article 706-71 du code de procédure pénale a été transmis le 5 février 2020 (2020-836 QPC).

### III. La position de la commission des lois

Le projet de modification de l'article 706-71 du code de procédure pénale permet de satisfaire aux exigences du Conseil constitutionnel relatives à la possibilité de comparaître personnellement devant un juge en cas d'appel portant sur une décision de refus de mise en liberté ou en cas de saisine directe de la chambre de l'instruction dans l'hypothèse où le juge des libertés et de la détention n'a pas statué en respectant les délais prévus par la loi.

Toutefois, le rapporteur relève que cette rédaction ne prend pas en compte la saisine directe de la chambre de l'instruction prévue par l'article 148-4 du code de procédure pénale lorsque la personne détenue n'a pas comparu devant le juge d'instruction depuis plus de quatre mois.

La commission des lois a donc adopté l'**amendement COM-15** de son rapporteur afin de viser ce cas et ainsi de tirer pleinement les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel. Elle a également adopté l'**amendement rédactionnel COM-14** également à l'initiative de son rapporteur.

La commission a adopté cet article **ainsi modifié**.

#### *Article 11*

(art. 1633-1 [nouveau] du code des transports ; art. 230-19 du code de procédure pénale ; art. 20-4 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 et art. 121-8 [nouveau] du code de la justice pénale des mineurs)

#### **Création d'une peine complémentaire d'interdiction de paraître dans les transports en commun**

Cet article tend à créer une peine complémentaire d'interdiction de paraître dans les transports en commun pour les auteurs de certains crimes et délits.

La commission des lois a adopté cet article en lui apportant des modifications visant, d'une part, à garantir l'effectivité du dispositif et, d'autre part, à garantir le respect des droits fondamentaux de la personne condamnée.

### I. Droit en vigueur

L'article 11 tend à créer une nouvelle peine complémentaire d'interdiction de paraître dans les transports en commun au sein d'un nouvel article L. 1633-1 du code des transports. Ce dispositif fait suite à la

censure, par le Conseil constitutionnel, de l'article 104 du projet de loi, adopté par le Parlement, d'orientation des mobilités<sup>1</sup>, dite loi « LOM »<sup>2</sup>, d'un dispositif très proche, considéré comme un « cavalier législatif ».

Cette peine complémentaire interdit à une personne majeure de paraître « *dans un ou plusieurs réseaux de transport public déterminés par la juridiction ou dans les lieux permettant l'accès à ces réseaux* ». La nécessité de créer cette nouvelle peine est justifiée par le souhait de compléter la palette des mesures permettant la sanction effective des infractions commises à titre habituel dans les transports en commun, telles que les agressions sexuelles (cas des « frotteurs ») ou les vols à la tire commis par des pickpockets.

La commission de certaines infractions dans les transports en commun constitue déjà une circonstance aggravante. C'est notamment le cas pour le vol (7° de l'article 311-4 du code pénal), les violences (art. 222-12, 222-13 du même code) ou l'outrage sexiste (art. 621-1 du même code). Néanmoins, l'état actuel du droit ne permet pas de se fonder sur cette circonstance pour empêcher l'accès effectif aux transports en commun de la personne reconnue coupable. Ainsi, la peine complémentaire d'interdiction de séjour déjà prévue à l'article 131-31 du code pénal emporte la « *défense de paraître dans certains lieux déterminés* » mais les véhicules de transport qui composent les réseaux de transport public ne peuvent être qualifiés de « lieux ».

En outre, comme le rappelle l'étude d'impact, des interdictions de paraître dans certains lieux peuvent certes être prononcées en tant que peine principale, mais dans des cas réduits : en tant que peine restrictive de liberté pouvant être prononcée à la place de l'emprisonnement (12° de l'article 131-6 du code pénal) et en tant que mesure ordonnée dans le cadre de l'emprisonnement avec sursis avec mise à l'épreuve (article 132-45 du code pénal) et de la peine d'interdiction de séjour (article 131-10 du code pénal)<sup>3</sup>.

## II. Les dispositions du projet de loi

L'article 11 du projet de loi tend à introduire une peine complémentaire d'interdiction de paraître dans les transports en commun encourue par une personne auteur de faits « *commis dans un véhicule affecté au transport collectif de voyageurs ou dans un lieu destiné à l'accès à un moyen de transport collectif de voyageurs* », lorsque ces faits constituent un crime ou un des délits suivants, commis en état de récidive légale : violences (articles 222-11 à 222-13 du code pénal), agressions sexuelles (articles 222-22 à 222-22-2 du code pénal), exhibition et harcèlement sexuels (articles 222-32 et 222-33 du code pénal) ainsi que certains cas de vols (articles 311-1 à 311-6 du code pénal) et d'extorsion (articles 312-1 et 312-2 du code pénal).

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

<sup>2</sup> Décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019.

<sup>3</sup> Étude d'impact, page 186.

Cette peine complémentaire consisterait, pour la personne majeure reconnue coupable, à être interdite de « *paraître dans un ou plusieurs réseaux de transport public déterminés par la juridiction ou dans les lieux permettant l'accès à ces réseaux* ». Cette description couvrirait ainsi les véhicules affectés au transport, mais également les gares ou stations d'accès. Elle ne pourrait être prononcée que pour une **durée maximum de trois ans** à compter de la déclaration de culpabilité.

Le **manquement à l'interdiction de paraître constituerait en lui-même un délit** puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende, en application de l'article 434-41 du code pénal auquel renverrait le nouvel article 1633-1 du code des transports que tend à créer le présent article 11.

### **III. La position de la commission des lois : une réponse appropriée à des situations récurrentes**

La commission considère que le dispositif proposé par l'article 11 du projet de loi apporte une réponse pertinente à des situations récurrentes rencontrées dans les transports en commun. Toutefois, il nécessite, d'une part, de voir son efficacité améliorée et, d'autre part, de prévoir des garanties plus approfondies pour la personne condamnée.

#### **1. Une efficacité à renforcer**

En l'état, le dispositif proposé ne semble pas pleinement opérationnel puisqu'il ne permet pas de centraliser l'identité des personnes condamnées à cette peine complémentaire afin de procéder à une vérification effective de son respect.

La commission des lois a donc adopté l'**amendement COM-17** du rapporteur afin que l'identité de ces **personnes soit inscrite au fichier des personnes recherchées** et qu'elle soit **communiquée aux entreprises de transport collectif terrestre de voyageurs** par les préfets, dans des conditions précisées par voie réglementaire. Ainsi, toute personne, dont l'agent d'une de ces sociétés, pourra appréhender une personne ne respectant pas l'interdiction de paraître, en application de l'article 73 du code de procédure pénale qui dispose que « *dans les cas de crime flagrant ou de délit flagrant puni d'une peine d'emprisonnement, toute personne a qualité pour en appréhender l'auteur et le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche* ».

De plus, les auditions conduites par le rapporteur ont révélé que les actes de vol à la tire étaient le plus souvent commis par des mineurs. Or, en l'état, ces derniers ne seraient pas passibles de la peine complémentaire proposée puisqu'elle ne vise que les personnes majeures. La commission des lois a donc adopté l'**amendement COM-18** du rapporteur afin d'ouvrir cette peine aux mineurs de plus de 16 ans. Cet amendement prévoit pour eux une

peine atténuée, par application de la règle traditionnelle d'atténuation de peine pour cause de minorité. Cette disposition permettra ainsi, le cas échéant, de condamner des personnes devenues majeures au moment de leur jugement mais pour des faits commis lorsqu'elles étaient encore mineures.

L'**amendement COM-18** adopté par la commission des lois a pour effet de modifier le code de la justice pénale des mineurs dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2020<sup>1</sup>. Toutefois, cette modification ponctuelle du nouveau code ne saurait valoir ratification implicite de l'ensemble de ses dispositions, le Sénat entendant procéder à leur examen exhaustif sur la base du projet de loi de ratification qui sera présenté par le Gouvernement.

Enfin, le rapporteur souligne qu'en l'absence de disposition particulière, le délai de trois ans visé par l'article 11 commencerait à courir à partir de la déclaration de culpabilité. Cette peine complémentaire se retrouverait donc sans effet pour toute personne condamnée à titre principal à une peine privative de liberté de trois ans ou plus. La commission des lois a donc adopté l'**amendement COM-16** du rapporteur afin que, le cas échéant, le délai de trois ans commence à courir à l'issue de l'exécution d'une peine privative de liberté.

## 2. Des garanties supplémentaires pour la personne condamnée

Consciente du caractère particulièrement contraignant d'une telle peine lorsqu'elle s'applique à des personnes ne disposant pas d'autres moyens de transports, la commission des lois a adopté l'**amendement COM-16** du rapporteur afin que la peine prononcée soit adaptée aux impératifs de la vie privée, professionnelle et familiale de la personne condamnée.

Cet amendement vient également préciser, d'une part, que l'interdiction peut concerner « *tout ou partie* » du réseau de transport et, d'autre part, rappeler par un renvoi que la peine peut être suspendue ou fractionnée par le parquet en cours d'exécution. Cette disposition tend à permettre que la peine complémentaire puisse s'adapter aux éventuels changements intervenus dans la vie de la personne condamnée.

La commission a adopté cet article **ainsi modifié**.

---

<sup>1</sup> Article 9 de l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs.

*Article 12*

(art. 17-1 [nouveau] de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice, art. 6-3 [nouveau] de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat, art. L. 444-2 et L. 444-7 du code de commerce)

**Contributions volontaires obligatoires pour le financement d'aides à l'installation ou au maintien de commissaires de justice et de notaires**

Cet article, dans sa rédaction initiale, prévoyait d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour réformer le fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice (FIADJ).

Dans un souci de simplicité, la commission a préféré autoriser directement les ordres professionnels des commissaires de justice et des notaires à percevoir auprès de leurs membres des contributions volontaires obligatoires (CVO), destinées à financer des aides à l'installation ou au maintien de professionnels. L'assiette et le taux de ces contributions seraient fixés par le garde des sceaux, après avis de l'Autorité de la concurrence.

**I. Cinq ans après, un fonds toujours fantomatique**

**1. Un mécanisme de redistribution entre professionnels censé compléter la péréquation tarifaire**

Le **fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice (FIADJ)** a été créé par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « *Macron* », en même temps qu'était réformée la réglementation des tarifs des officiers publics ou ministériels – notaires, huissiers de justice, commissaires-priseurs judiciaires, greffiers des tribunaux de commerce – et d'autres professions juridiques – administrateurs judiciaires, mandataires judiciaires, ainsi que les avocats en ce qui concerne les droits et émoluments perçus en matière de saisie immobilière, de partage, de licitation et de sûretés judiciaires.

Ce fonds était alors présenté comme le **complément des règles de péréquation tarifaire**, qui dérogent au principe selon lequel les tarifs prennent en compte le coût du service rendu et « *une rémunération raisonnable* », cela à plusieurs fins<sup>1</sup> :

- la péréquation tarifaire a d'abord pour objet d'améliorer l'accès au droit des citoyens et justiciables, grâce à la sous-rémunération de certaines prestations courantes (la réception d'un testament authentique par un notaire, une signification par exploit d'huissier, l'inscription d'une sûreté par le greffier d'un tribunal de commerce...) qui trouve sa contrepartie dans la

<sup>1</sup> Articles L. 444-2 et R. 444-5 du code de commerce.

sur-rémunération de prestations plus rares ou portant sur des biens qui peuvent lui servir d'assiette (par exemple les mutations immobilières) ;

- des considérations économiques peuvent également être prises en compte afin de moduler le tarif de certaines prestations ayant trait à la vie des affaires<sup>1</sup> ;

- enfin, la péréquation tarifaire a pour objet de favoriser « *l'installation des professionnels sur l'ensemble du territoire* », en tenant compte des différences de densité de population, d'activité économique, de valeur des biens immobiliers, etc.

Les tarifs sont fixés par référence à un « *panier de prestations* » considéré comme représentatif de l'activité moyenne des offices ou études. Toutefois, leur activité réelle est très variable, de même que l'assiette des émoluments proportionnels qu'ils perçoivent sur certaines prestations (par exemple, les transactions immobilières), en fonction notamment de leur lieu d'installation.

C'est pourquoi la péréquation tarifaire a été complétée par **un mécanisme de redistribution des revenus perçus par les professionnels, par le biais d'un fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice, destiné, selon les termes de la loi, à « favoriser la couverture de l'ensemble du territoire par les professions judiciaires et juridiques et l'accès du plus grand nombre au droit ». Contre l'avis initial des députés, la loi n'a finalement pas assigné au FIADJ l'objectif de contribuer au financement de l'aide juridictionnelle.**

## **2. Des tâtonnements persistants sur les missions, le fonctionnement et le financement du FIADJ**

Les modalités de fonctionnement du FIADJ et le régime des aides attribuées ont été précisées par un décret du 26 février 2016<sup>2</sup>.

Deux types d'aides, prenant la forme de subventions d'un montant fixe versées pour certaines prestations, dans des zones définies par arrêté ministériel, peuvent être accordés :

- des **aides à l'installation** dans un office vacant ou créé, ou encore à la création ou la reprise d'une étude, soumises à des conditions de revenus antérieurs ;

- des **aides au maintien** de professionnels, soumises à des conditions de chiffre d'affaires et de bénéfice notamment.

---

<sup>1</sup> L'article R. 444-5 précité mentionne « l'orientation d'activité économique » parmi les finalités assignées à la péréquation tarifaire.

<sup>2</sup> Décret n° 2016-230 du 26 février 2016 relatif aux tarifs de certains professionnels du droit et au fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice.

Suivant l'avis de l'Autorité de la concurrence, qui avait relevé que les avocats n'étaient pas concernés par l'objectif de maillage territorial puisqu'ils peuvent s'établir sur tout le territoire national, et en dépit des termes de la loi, **le Gouvernement a finalement renoncé à inclure les avocats parmi les bénéficiaires potentiels du fonds**. En toute logique, cela devait conduire à les retirer de celle de ses contributeurs (voir ci-dessous).

Le fonds doit être géré par une société anonyme au capital intégralement détenu par l'État, la **Société de gestion du fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice (SGFIADJ)**, administrée par un conseil d'administration présidé par un magistrat de la Cour des comptes et composé de membres nommés par arrêté ministériel, flanqué d'un comité consultatif composé de représentants des professions concernées (toutes les professions mentionnées ci-dessus sauf les avocats, selon la version finale du décret) nommés sur proposition de leur ordre professionnel ou de leur organisme représentatif national, ainsi que de deux professeurs d'université.

**Seulement, le FIADJ n'a toujours aucune existence effective, car ses modalités de financement n'ont pas été définies à la suite de plusieurs censures du Conseil constitutionnel.**

La loi « *Macron* », dans sa rédaction considérée comme adoptée par l'Assemblée nationale en lecture définitive, prévoyait que le fonds serait financé au moyen d'une contribution acquittée par les personnes physiques ou morales titulaires d'un office de commissaire-priseur judiciaire, de greffier de tribunal de commerce, d'huissier de justice ou de notaire ou exerçant à titre libéral l'activité d'administrateur judiciaire ou de mandataire judiciaire, ainsi que d'avocat pour les prestations tarifées. Ces dispositions ont été censurées par le Conseil constitutionnel, qui a considéré que **le législateur avait méconnu l'étendue de sa compétence en matière fiscale en ne définissant pas lui-même l'assiette de la contribution**<sup>1</sup>.

L'ouvrage fut remis sur le métier à l'occasion de la loi de finances rectificative pour 2016 qui, dans sa version adoptée, prévoyait l'institution d'une contribution acquittée par les mêmes personnes, à l'exclusion des avocats, assise sur le montant total hors taxes des rémunérations perçues, et dont le taux aurait varié de 0,5 % sur la fraction de l'assiette comprise entre 300 000 euros et 800 000 euros à 1 % au-delà, ces seuils étant le cas échéant multipliés par le nombre d'associés. Le Conseil constitutionnel y a vu, cette fois, une **rupture du principe d'égalité devant l'impôt, car il en résultait une différence de traitement non justifiée entre assujettis**, compte tenu de

---

<sup>1</sup> *Décision du Conseil constitutionnel n° 2015-715 DC du 5 août 2015. Les dispositions censurées prévoyaient que la contribution serait assise sur la valeur hors taxes de tout bien ou sur le montant hors taxes de tout droit, pour lequel le tarif est fixé proportionnellement à ceux-ci ; or la définition des prestations faisant l'objet d'un tarif proportionnel relève du règlement. En outre, il était prévu que seules les prestations portant sur des biens et droits d'une valeur supérieure à 300 000 euros seraient taxées, mais que ce seuil pourrait être relevé par arrêté interministériel.*

la possibilité, pour un professionnel installé en nom propre ou pour une société, de recruter des salariés exerçant les mêmes tâches que des associés<sup>1</sup>.

Un dispositif similaire, sans différenciation des seuils d'assujettissement en fonction du nombre d'associés, fut adopté par l'Assemblée nationale au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, avant qu'il n'y soit renoncé dans la suite de la navette parlementaire.

## II. Une demande d'habilitation aux contours flous

Près de cinq ans après la création du FIADJ, le Gouvernement demande, à l'article 12 du projet de loi, à être habilité par le Parlement à en définir les **modalités de financement** et à en revoir les **missions** par voie d'ordonnance, dans un nouveau délai d'un an.

Les contours de cette habilitation demeurent flous.

Il s'agirait, en premier lieu, de « *définir et encadrer les conditions et modalités selon lesquelles **des contributions qui ont la nature de créances de droit privé** sont prélevées, d'une part, auprès des notaires et, d'autre part, auprès des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires<sup>2</sup>, et leur montant est arrêté* ».

Selon l'étude d'impact, le Gouvernement s'inspirerait du mécanisme des **cotisations volontaires obligatoires (CVO)**, d'usage depuis fort longtemps dans le secteur agricole<sup>3</sup> et récemment étendu à l'artisanat<sup>4</sup>. Ainsi, les organisations interprofessionnelles agricoles reconnues, qui réunissent des organisations représentatives des producteurs et, le cas échéant, des transformateurs et distributeurs, par produit ou groupe de produits, sont habilitées à prélever sur tous les membres des professions qu'elles représentent des cotisations « *qui, nonobstant leur caractère obligatoire, demeurent des créances de droit privé* », à condition toutefois que ces cotisations soient prévues par un accord interprofessionnel étendu par arrêté interministériel. Ces cotisations sont destinées à financer les actions d'intérêt commun prévues par un tel accord.

---

<sup>1</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 2016-743 DC du 29 décembre 2016.

<sup>2</sup> Ces deux dernières professions doivent être réunies, à la date du 1<sup>er</sup> juillet 2022, au sein de la profession de commissaire de justice, en application de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice.

<sup>3</sup> Article L. 632-6 du code rural et de la pêche maritime, dispositions issues de la loi n° 75-600 du 10 juillet 1975 relative à l'organisation interprofessionnelle agricole.

<sup>4</sup> Article 23-1 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat, issu de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

Le Conseil constitutionnel a jugé que les CVO, « *perçues par des organismes de droit privé* » et tendant « *au financement d'activités menées, en faveur de leurs membres et dans le cadre défini par le législateur, par les organisations interprofessionnelles* » n'entraient pas dans la catégorie des impositions de toutes natures et pouvaient donc être instituées par une simple convention étendue par l'autorité administrative<sup>1</sup>.

En second lieu, le Gouvernement entend « *recentrer les missions du fonds (...) sur la redistribution entre, d'une part, les notaires et, d'autre part, les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires, afin de favoriser la couverture de l'ensemble du territoire par ces professionnels* ». **Les greffiers des tribunaux de commerce, administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires ne seraient donc plus concernés par le fonds**, ni en tant que contributeurs, ni en tant que bénéficiaires – pas davantage que les avocats, l'ordonnance devant confirmer sur ce point les choix faits par voie réglementaire. Cela s'entend, car les administrateurs et mandataires judiciaires peuvent s'établir sur l'ensemble du territoire national (ils ne sont pas nommés dans un office mais inscrits sur une liste nationale), tandis que l'implantation des offices de greffier de tribunal de commerce dépend de celle des juridictions commerciales. En revanche, **la formulation proposée ne lève pas toute incertitude sur le caractère interprofessionnel ou intra-professionnel du fonds** : s'agit-il de maintenir le principe d'un fonds commun, ou d'assurer seulement une redistribution interne à chaque profession, notaires d'un côté, commissaires de justice de l'autre ?

Selon l'étude d'impact, et comme il l'a confirmé en audition, le Gouvernement aurait seulement l'intention de « *pérenniser* » et « *généraliser* » **les dispositifs de péréquation interne** mis en place, volontairement ou en application de la loi, par le Conseil supérieur du notariat et par la Chambre nationale des commissaires de justice.

---

<sup>1</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 2011-221 QPC du 17 février 2012. La Cour de justice de l'Union européenne a, pour sa part, été appelée à se prononcer sur la compatibilité des aides attribuées à des entreprises grâce aux ressources issues des CVO agricoles avec le régime communautaire des aides d'État (CJUE, arrêt du 30 mai 2013, Doux, C-677/11). La question ne se pose pas dans le cas présent, puisque les aides attribuées à des officiers publics ou ministériels, quelles que soient leurs modalités de financement, n'auraient pas d'incidence sur le marché intérieur.

### **Les dispositifs de péréquation interne aux professions**

Plusieurs dispositifs de péréquation interne aux professions d'huissier de justice et de notaire ont d'ores et déjà été mis en place, sur une autre base légale ou réglementaire que le FIADJ.

#### **1° Huissiers de justice**

##### Le service de compensation des transports

En vue d'assurer l'égalité d'accès aux prestations délivrées par les huissiers, les frais de déplacement engagés par ces derniers en raison de leurs fonctions leur sont remboursés par leurs clients de manière forfaitaire (le montant de cette « *indemnité pour frais de déplacement* » étant actuellement fixé à trente-fois la taxe kilométrique ferroviaire en première classe pour chaque acte signifié et chaque procès-verbal dressé).

**Depuis 1949, un système de mutualisation des indemnités pour frais de déplacement a été mis en place par la profession afin que leur caractère forfaitaire ne lèse pas les huissiers exposés aux déplacements les plus coûteux.** Ainsi, le service de compensation des transports de la chambre nationale des huissiers de justice (aujourd'hui chambre nationale des commissaires de justice) a été chargé de collecter les indemnités pour frais de déplacement et de les répartir en fonction des déplacements effectivement accomplis par chaque huissier. Ce système de péréquation est donc alimenté par les huissiers qui perçoivent des indemnités supérieures au montant de leurs frais réels de transport, tandis qu'il bénéficie à ceux qui sont dans le cas contraire. Ce système, mis en place en 1949, a été consacré par voie réglementaire en 2004<sup>1</sup>.

##### La caisse de prêts de restructuration

Par ailleurs, la caisse de prêts de restructuration gérée par la chambre nationale a pour but d'accorder **des prêts à un taux bonifié pour faciliter l'acquisition d'études ou de parts de sociétés d'huissiers de justice**<sup>2</sup>. Actuellement, la caisse prête jusqu'à 230 000 euros. La durée de remboursement est fixée entre 12 ou 15 ans (avec une franchise de six mois) avec des frais de gestion s'élevant à 1 % (+ 0,27 % d'assurance).

#### **2° Commissaires-priseurs judiciaires**

Selon les informations recueillies, **aucun dispositif de péréquation interne n'a été mis en place par la profession de commissaire-priseur judiciaire**, malgré l'article 21 de la loi n° 73-546 du 25 juin 1973 qui prévoit l'institution, par chaque organisme professionnel statutaire national d'officiers publics ou ministériels ou sous son contrôle, d'« *une caisse ayant pour objet de consentir des subventions et des avances destinées à assurer l'amélioration des conditions de recrutement, d'exercice de la profession ainsi que de répartition des offices* ».

#### **3° Notaires**

De même, il apparaît que, **jusque récemment, il n'existait aucune caisse de ce type ni aucun autre dispositif de péréquation interne au sein du notariat**. Les choses ont changé au cours des dernières années.

<sup>1</sup> Article 75-1 du décret n° 56-222 du 29 février 1956 pris pour l'application de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers de justice.

<sup>2</sup> Article 9 bis de l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers, abrogé au 1<sup>er</sup> juillet 2022 au bénéfice de l'article n° 2016-728 du 2 juin 2016 relatif au statut de commissaire de justice.

Diverses mesures de soutien au maillage territorial

Le conseil supérieur du notariat a estimé que les nouvelles règles d'installation instituées par la loi « Macron » étaient de nature à fragiliser le maillage territorial des offices notariaux, en raison de l'existence de « *poches de ruralité* », menacées de désertification, au sein des zones dites de « *libre installation* ». Aussi a-t-il mis au point **en 2016 un plan d'aide au maillage territorial**, qui a pris la forme suivante : pour les offices situés dans les communes de moins de 15 000 habitants, des aides financières à l'acquisition de matériel de visio-conférence ou à l'abonnement à l'accès aux services numériques régaliens de la profession ; pour les offices situés dans les communes de moins de 5 000 habitants, la prise en charge de 25 % du coût d'inscription à une formation « *labellisante* » et des aides financières pour l'audit des offices.

Ces mesures auraient coûté jusqu'ici plus de 6 millions d'euros.

La compensation de l'écrêtement des émoluments

Par ailleurs, le décret tarifaire de 2016 ayant prévu **l'écrêtement des émoluments perçus par les notaires au titre de prestations relatives à la mutation de biens ou droits immobiliers** (la somme de ces émoluments ne pouvant excéder 10 % de la valeur du bien ou du droit), le conseil supérieur du notariat a mis en place **en avril 2019 un mécanisme de compensation**, financé par une contribution sur les produits des offices dont l'activité a été la plus florissante depuis 2016. Ainsi, les offices ayant subi en 2018, du fait de l'écrêtement, une perte excédant 1,1 % de leur chiffre d'affaires ont perçu une compensation financière égale à cet excédent. Le coût annuel de ce dispositif s'élève à 16 millions d'euros.

**Ces diverses mesures mises en place par le notariat ne s'appuient sur aucune base légale ou réglementaire explicite.** Il est vrai que l'ordonnance statutaire donne compétence au conseil supérieur pour « *organise[r] et régle[r] le budget de toutes les œuvres sociales intéressant les notaires* »<sup>1</sup>. Si le dispositif de compensation de l'écrêtement des émoluments a été financé par un prélèvement *ad hoc*, les mesures de soutien au maillage territorial l'ont été sur le budget du conseil supérieur, alimenté par les cotisations prélevées sur les recettes des offices par l'intermédiaire des chambres départementales ou interdépartementales.

**Une structure faitière serait maintenue pour gérer le FIADJ**, mais celle-ci serait **divisée en deux sections** composées (exclusivement ou en majorité) de représentants des notaires dans un cas, des commissaires de justice dans l'autre. Les sommes récoltées auprès de chacune des deux professions lui seraient redistribuées, sous la forme d'aides attribuées par la section compétente.

### III. Le choix, par la commission des lois, de la simplicité

**Depuis l'origine, le Sénat a émis de fortes réserves sur la création du FIADJ, dont les objectifs lui paraissaient confus et le régime juridiquement fragile.** Comme le relevait notre ancien collègue François Pillet, malgré la nécessité évidente de dégager des moyens financiers pour aider à la modernisation de certaines professions juridiques, notamment celle d'avocat, le caractère interprofessionnel de la redistribution

---

<sup>1</sup> Article 6 de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat.

assurée par le fonds revenait « à faire payer d'autres professionnels (et donc leurs clients) pour les imperfections du système de péréquation tarifaire retenu pour une seule profession<sup>1</sup> ». En outre, même si le Conseil constitutionnel ne s'est pas prononcé sur ce point, la discordance entre le champ des contributeurs du fonds et celui de ses bénéficiaires potentiels était sans doute constitutive d'une rupture d'égalité devant les charges publiques<sup>2</sup>.

**Force est de constater que le Gouvernement a entendu ces objections.** Le recentrement du champ des contributeurs et des bénéficiaires du fonds, sa transformation en un mécanisme de redistribution interne à chaque profession concernée et la fixation d'un objectif unique d'amélioration de la couverture territoriale des professions y répondent.

**La commission a néanmoins estimé l'architecture envisagée inutilement complexe.** Pourquoi maintenir la référence à un fonds interprofessionnel qui serait, en réalité, divisé en deux fonds distincts, l'un destiné aux commissaires de justice, l'autre aux notaires ? Pourquoi, surtout, conserver une structure faïtière, composée de deux sections exerçant les seules compétences effectives pour fixer l'assiette et le taux des contributions et répartir leur produit, et se superposant aux ordres ?

Sur proposition de son rapporteur, la commission a donc adopté l'**amendement COM-12** qui, au lieu et place de l'habilitation demandée, se contente de **conforter la base légale des mécanismes de péréquation interne existants au sein de chaque profession, tout en assurant aux pouvoirs publics un droit de regard sur ces derniers.** Plus exactement, l'amendement assigne à la chambre nationale des commissaires de justice et au conseil supérieur du notariat la mission de veiller à l'accès aux prestations délivrées par chacune des deux professions sur l'ensemble du territoire national, et les habilite à percevoir auprès des professionnels des contributions dont l'assiette et le taux seraient fixés, sur sa proposition et après avis de l'Autorité de la concurrence, par arrêté du garde des sceaux. Le produit de ces contributions serait destiné au financement d'aides à l'installation ou au maintien de professionnels. Chacun des deux ordres aurait l'obligation de rendre compte annuellement au Gouvernement et au Parlement de l'usage de ces fonds.

Quoique ce point ait fait l'objet de débats en son sein, **il a semblé opportun à la commission d'associer l'Autorité de la concurrence à cette procédure,** sans remettre en cause la tutelle de la chancellerie sur les

---

<sup>1</sup> Rapport n° 370 (2014-2015) de Mmes Catherine Deroche, Dominique Estrosi Sassone et M. François Pillet, fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, p. 168. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/14-370-1/14-370-11.pdf>.

<sup>2</sup> Les sénateurs requérants sur la loi de finances rectificatives pour 2016 avaient fait valoir que l'objectif assigné au fonds, à savoir la recherche d'une répartition équilibrée des professionnels sur le territoire, était dénué d'objet en ce qui concerne les administrateurs judiciaires, mandataires judiciaires et greffiers des tribunaux de commerce, qui n'auraient donc pu bénéficier des aides attribuées à ce titre.

professions concernées, puisque l’Autorité est déjà chargée de se prononcer pour avis, d’une part, sur la délimitation des zones dites d’installation libre des notaires, huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires ainsi que sur les objectifs d’installation de nouveaux professionnels<sup>1</sup>, d’autre part, sur les modalités de tarification des actes de ces officiers publics ou ministériels<sup>2</sup>. Elle pourra ainsi apprécier si les mécanismes de redistribution interne mis en place par les professions répondent aux besoins constatés et se conjuguent efficacement avec la péréquation tarifaire.

Parallèlement, les références au FIADJ et à sa société de gestion, dans le code de commerce, seraient supprimées.

La commission a adopté cet article **ainsi rédigé**.

### *Article 13*

## **Ratification de l’ordonnance relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l’Union européenne au moyen du droit pénal**

### **I. Une ordonnance prise pour la transposition de la directive PIF**

La directive (UE) 2017/371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017, relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l’Union européenne au moyen du droit pénal, dite « directive PIF », a établi des règles minimales en ce qui concerne la définition des infractions pénales et les sanctions applicables en matière de lutte contre la fraude et contre les autres activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers de l’Union européenne, afin de renforcer la lutte contre ces infractions.

L’article 202 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises, dite « PACTE », a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de douze mois à compter de sa publication, des dispositions relevant du domaine de la loi afin de procéder à la transposition de cette directive. Un projet de loi de ratification devait être déposé devant le Parlement dans un délai de six mois à compter de la publication de l’ordonnance.

L’ordonnance n° 2019-963 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l’Union européenne au moyen du droit pénal a été publiée le 18 septembre 2019, soit dans le délai imparti par la loi d’habilitation. Le projet de loi de ratification a été déposé devant le Parlement moins de six mois après la publication de l’ordonnance.

---

<sup>1</sup> Article L. 462-4-1 du code de commerce et article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 précitée.

<sup>2</sup> Article L. 444-7 du code de commerce.

Le droit pénal français était déjà largement conforme aux prescriptions de la directive. Les ajustements nécessaires à la parfaite transposition de la directive ont donc été assez limités.

L'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance a introduit dans le code pénal un nouvel article 113-4 afin de rendre possible les poursuites contre les auteurs de certaines infractions lorsqu'elles sont commises à l'étranger. Sont concernés les délits suivants : escroquerie, abus de confiance, soustraction, détournement ou destruction de biens, corruption, contrebande, exportation ou importation frauduleuse et blanchiment.

La loi pénale française est rendue applicable à ces infractions lorsqu'elles sont commises à l'étranger par un Français, ou par une personne résidant habituellement ou exerçant tout ou partie de son activité économique sur le territoire français, et qu'elles portent atteinte aux intérêts financiers de l'Union (à ses recettes, aux dépenses qu'elle expose ou à ses avoirs).

L'ordonnance a supprimé la condition de réciprocité, qui imposait que la législation de l'État où les faits ont été commis réprimât également ces délits pour qu'ils puissent être poursuivis en France. Elle a également supprimé la règle qui subordonnait les poursuites à une plainte de la victime ou à une dénonciation officielle de l'État dans lequel les faits ont été commis. Elle a enfin supprimé la condition qui imposait que l'infraction ait été constatée par une décision définitive de la juridiction étrangère pour qu'il fût possible de poursuivre en France le complice de l'infraction commise à l'étranger.

L'article 2 de l'ordonnance a alourdi le quantum des peines encourues pour les délits d'abus de confiance, de détournement de fonds publics et de corruption lorsqu'ils portent atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Il a créé également une circonstance aggravante de bande organisée pour ces délits.

L'article 3 de l'ordonnance a introduit dans le code des douanes un délit réprimant la fraude douanière intentionnelle à l'exportation ou à l'importation. Ce délit est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende comprise entre une et deux fois la valeur de l'objet de la fraude. Il s'applique à tout fait de contrebande ainsi qu'à tout fait d'exportation ou d'importation sans déclaration. La peine est alourdie quand le délit est commis en bande organisée. Ces délits peuvent également donner lieu à la confiscation de l'objet de la fraude ou d'objets ayant permis sa réalisation (un moyen de transport par exemple).

L'article 4 de l'ordonnance a rendu applicable aux collectivités d'outre-mer régies par le principe de spécialité législative<sup>1</sup> les modifications apportées au code pénal et au code de procédure pénale. Elle a étendu à Wallis-et-Futuna les modifications au code des douanes.

---

<sup>1</sup> Une disposition législative ne s'applique dans ces collectivités que si la loi le prévoit expressément.

## **II. Une ratification approuvée par votre commission**

L'ordonnance a renforcé, conformément aux prescriptions de la directive, les dispositions pénales permettant de sanctionner les infractions « PIF », qui rentrent dans le champ de compétences du Parquet européen.

L'aggravation du quantum des peines devrait contribuer à rendre ces sanctions plus dissuasives, tandis que la possibilité de poursuivre les infractions commises à l'étranger, si l'auteur des faits est de nationalité française, réside en France ou y a ses intérêts économiques, permettra d'étendre le champ d'intervention des juridictions nationales.

La commission a adopté cet article <b>sans modification.</b>
--

## TITRE IV DISPOSITIONS RELATIVES À L'ENTRÉE EN VIGUEUR ET À L'APPLICATION OUTRE-MER

### *Article 14*

(art. 804 du code de procédure pénale ; art. 531-1, 551-1 et 561-1 du code de l'organisation judiciaire ; art. L. 950-1 du code de commerce ; art. 6 de l'ordonnance n° 2014-471 du 7 mai 2014 portant extension et adaptation à la Nouvelle-Calédonie de dispositions du livre IV du code de commerce relevant de la compétence de l'État en matière de pouvoirs d'enquête, de voies de recours, de sanctions et d'infractions ; art. 1<sup>er</sup> *bis* [nouveau] de l'ordonnance n° 2017-157 du 9 février 2017 étendant et adaptant à la Polynésie française certaines dispositions du livre IV du code de commerce relatives aux contrôles et aux sanctions en matière de concurrence ; art. L. 1863-2, L. 1872-2 et L. 1883-3 [nouveaux] du code des transports)  
**Application outre-mer**

### **I. L'application du projet de loi dans les collectivités ultramarines régies par le principe de spécialité législative**

Le **paragraphe I** a pour objet de rendre applicable dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, collectivités ultramarines sur le territoire desquelles une mention expresse d'application est nécessaire, les modifications que le projet de loi apporte au code de procédure pénale.

Il procède, à cet effet, à l'actualisation du « compteur outre-mer », figurant à l'article 804 du code de procédure pénale. La technique du « compteur » consiste à indiquer qu'une disposition est applicable dans une collectivité régie par le principe de spécialité législative dans sa rédaction résultant d'une loi déterminée, ce qui permet de savoir si les modifications ultérieures de cette disposition ont été ou non étendues.

Le **paragraphe II** procède au même type de modifications dans le code de l'organisation judiciaire. Il vise à rendre applicable à Wallis-et-Futuna (article 531-1 du code de l'organisation judiciaire), en Polynésie française (article 551-1 du même code) et en Nouvelle-Calédonie (article 561-1) les nouveaux articles 211-19, 212-6-1, 213-3 et 312-8 que le projet de loi introduit dans le code de l'organisation judiciaire.

### **II. La position de votre commission**

Sur proposition du rapporteur, la commission a d'abord adopté un **amendement COM-11** visant à corriger une erreur matérielle.

Elle a ensuite adopté deux amendements du rapporteur relatifs à **l'application outre-mer de l'article 7 du projet de loi**, qui vise à donner au parquet national financier et aux juridictions parisiennes une compétence nationale concurrente pour connaître du délit prévu à l'article L. 420-6 du code de commerce :

- en premier lieu, il convient de tenir compte du fait que, **la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française** étant compétentes en matière de droit commercial, l'article L. 420-6 précité n'est pas applicable sur leur territoire. L'**amendement COM-6** étend donc la compétence du parquet national financier et des juridictions parisiennes pour connaître des infractions pénales (prévues, selon le cas, par la loi nationale ou la loi du pays) à la législation du pays en matière de pratiques anticoncurrentielles<sup>1</sup> ;

- en second lieu, l'**amendement COM-5** vise à corriger et actualiser les dispositions du code de commerce qui étendent à **Wallis-et-Futuna** certaines des dispositions du livre IV de ce code, notamment son article L. 420-6.

Enfin, la commission a adopté sur proposition du rapporteur un **amendement COM-19** pour prévoir que la peine complémentaire d'interdiction de paraître dans les réseaux de transport public s'applique dans les collectivités territoriales régies par le principe de spécialité législative.

La commission a adopté cet article <b>ainsi modifié</b> .
---

---

<sup>1</sup> La prohibition des pratiques anticoncurrentielles (dont la liste diffère en partie, dans un cas comme dans l'autre, de celle prévue par la législation nationale) est prévue aux articles L.P. 421-1 à L.P. 421-2-1 du code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie et aux articles L.P. 200-1 et L.P. 200-2 du code de la concurrence de la Polynésie française. En revanche, le délit de participation personnelle et déterminante à la conception, l'organisation ou la mise en œuvre de certaines pratiques anticoncurrentielles est réprimé, en Nouvelle-Calédonie, par la loi nationale (article 6 de l'ordonnance n° 2014-471 du 7 mai 2014 portant extension et adaptation à la Nouvelle-Calédonie de dispositions du livre IV du code de commerce relevant de la compétence de l'État en matière de pouvoirs d'enquête, de voies de recours, de sanctions et d'infractions), tandis qu'il est prévu, en Polynésie française, par la loi du pays (article L.P. 200-6 du code de la concurrence local). La compétence reconnue au congrès de la Nouvelle-Calédonie et à l'assemblée de la Polynésie française pour assortir les infractions aux lois du pays et règlements locaux de peines d'amende ou (sous réserve d'homologation) d'emprisonnement n'exclut pas, en effet, celle du législateur national.

*Article 15*

**Date d'entrée en vigueur des dispositions  
relatives au Parquet européen**

L'article 15 du projet de loi précise la date d'entrée en vigueur de son titre 1<sup>er</sup>, relatif au Parquet européen, qui regroupe les articles 1 à 3.

Il renvoie à l'article 120 du règlement (UE) n° 2017/1939, qui prévoit que le Parquet européen assumera ses tâches d'enquête et de poursuite à **compter d'une date fixée par la Commission européenne**, sur proposition du chef du Parquet européen, au plus tôt trois ans après l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 2017/1939, soit pas avant le 20 novembre 2020.

La Commission européenne souhaite que le Parquet européen soit opérationnel d'ici à la fin de l'année 2020. À ce jour, le chef du Parquet européen a été nommé, en la personne de la procureure roumaine Laura Kövesi, et le collège des procureurs européens devrait être au complet fin avril 2020, après la désignation du procureur européen maltais.

Il reste à désigner les procureurs européens délégués dans les vingt-deux États membres participant à la coopération renforcée. En France, les procureurs européens délégués devraient être nommés en septembre ou en octobre, ce qui serait compatible avec l'objectif de la Commission européenne. Mais il n'est pas certain que tous les États membres soient prêts à cette échéance compte tenu des modifications législatives à adopter dans certains pays.

La commission a adopté cet article **sans modification.**

\*

\* \*

**La commission a adopté le projet de loi ainsi modifié.**



## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 19 FÉVRIER 2020

**M. Philippe Bas, président.** – Mes chers collègues, nous en venons à l'examen du rapport de M. Philippe Bonnecarrère sur le projet de loi relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée, faisant l'objet de la procédure accélérée.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Trois sujets vont être évoqués ce matin. Le premier concerne le Parquet européen, plus exactement la manière dont il sera intégré dans notre système judiciaire. Le deuxième porte sur les juridictions spécialisées : vous serez amenés à examiner plusieurs points particuliers, notamment concernant le parquet national antiterroriste, le parquet national financier et la création de pôles spécialisés dans chaque cour d'appel en matière de droit de l'environnement, avec la mise en place de conventions judiciaires d'intérêt public. Le troisième est l'examen d'un certain nombre de mesures diverses.

Parmi celles-ci, notons la question des réquisitions données par les procureurs aux officiers de police judiciaire, au titre de l'article 77-1 du code de procédure pénale, la création d'un délit touchant le secteur des transports collectifs, en particulier le métro et le RER, et une problématique concernant le financement du fonds issu de la loi dite « Macron » de 2015 qui concerne les professions de notaires et d'huissiers de justice. Pour éviter toute redondance et ne pas trop vous lasser, je traiterai ces questions lors de l'examen de certains de mes amendements, et non dans mes propos introductifs, concentrant donc ces derniers sur les deux premiers sujets.

S'agissant du Parquet européen, pardonnez-moi d'être quelque peu discourtois sur le plan intellectuel, mais je sauterai directement à la conclusion : au regard de sa construction, comme de la façon dont il sera intégré dans notre système judiciaire, c'est une bonne surprise ! Pour une fois, nous sommes face à un dispositif relativement simple et pragmatique, sur lequel, d'ailleurs, le Conseil d'État n'a formulé aucune observation critique.

Ce Parquet européen est le fruit d'une longue discussion – l'idée remonte à plus de dix ans –, ayant connu deux épisodes principaux.

En 2013, on envisage la création d'un Parquet européen très intégré, avec un chef du Parquet et des magistrats européens. Cette proposition fait alors l'objet de vives critiques au regard du principe de subsidiarité, notamment de la part du Sénat – de vous-mêmes, mes chers collègues –, qui brandit à l'encontre de la Commission européenne un « carton jaune ».

Quatorze autres parlements font de même, ce qui oblige la Commission à revoir sa copie.

Après quatre années de négociation, une directive est adoptée en 2017, transposée en droit français par une ordonnance du 18 septembre 2019, pour définir une liste d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne, ainsi que le règlement instituant le Parquet européen.

Le Parquet européen est compétent sur les seules atteintes aux intérêts financiers de l'Union européenne définies par la directive, dite directive « PIF ». Son champ d'intervention est donc limité. Pour l'essentiel, seront concernées les infractions en matière de TVA, et encore ces dernières devront-elles porter sur des montants supérieurs à 10 millions d'euros et mettre en jeu au moins deux États. La Chancellerie a repéré 43 dossiers susceptibles d'entrer dans son champ pour notre pays, et l'on estime qu'en rythme de croisière, ce chiffre pourrait atteindre 60 à 100 dossiers.

Le Parquet européen résulte d'un compromis assez intéressant, en ce sens que, indépendamment de votre approche politique, il saura vous satisfaire : si vous défendez une construction plus intégrée de l'Union européenne, vous saluerez sa création ; si, au contraire, vous êtes souverainiste, vous apprécierez son organisation.

Ainsi sa présidente, la Roumaine Laura Kövesi est-elle assistée d'un représentant par État, qui forment un collège chargé de la coordination de la politique pénale. Des chambres permanentes donneront les instructions sur chaque dossier précis, sachant qu'il revient au Parquet européen de décider, ou pas, de se saisir d'une affaire. Chaque chambre comprendra trois magistrats, dont un sera forcément issu du pays d'origine du dossier à traiter.

Garanties supplémentaires pour les défenseurs d'une approche souverainiste, les enquêtes seront réalisées par les services français, les mesures privatives de liberté seront du ressort du juge des libertés et de la détention (JLD) français et, quand les dossiers viendront au fond, c'est la juridiction française - en l'occurrence celle de Paris - qui tranchera. Enfin, en cas de désaccord entre parquet français et Parquet européen sur le fait de savoir si ce dernier est compétent, la décision ultime appartiendra au procureur général français ou à la chambre criminelle de la Cour de cassation.

Ce sont donc de nombreux verrous qui ont été apposés, pour une solution satisfaisante. Comment tout cela va-t-il fonctionner dans notre système juridique interne ?

Le dispositif est original, mais c'est justifié par la situation. Chaque État doit désigner au moins deux procureurs européens délégués. Nous avons décidé, pour la France, d'en rester à ce seuil minimal - deux procureurs pour 60 à 100 dossiers à traiter, cela paraît raisonnable ; d'autres

pays, comme l'Allemagne, ont dans l'idée de désigner dix magistrats, mais qui ne seront pas spécialisés.

Les magistrats concernés seront détachés auprès du Parquet européen et soumis aux orientations arrêtées par ce dernier. Pour assumer leurs fonctions, ils pourront exercer les attributions des procureurs et des juges d'instruction. Cela permet de résoudre un problème pratique : dès lors que les procureurs européens délégués sont soumis aux instructions du Parquet européen, il n'est pas possible d'introduire dans le traitement des dossiers une intervention de notre juge d'instruction français, qui, par essence, est indépendant.

Le Procureur européen délégué, quand il a vocation à intervenir dans le ressort de notre territoire, aura donc, dans un premier temps, une casquette de procureur et, dès que le dossier nécessitera d'avoir recours à des actes d'instruction, il deviendra magistrat instructeur. Si, dans ce cadre, des décisions attentatoires à la liberté doivent être prises, elles le seront par un JLD français, avec un recours possible devant la chambre de l'instruction. Seules les mesures de contrôle judiciaire relèveront du procureur européen délégué, sous le contrôle du JLD, contraint de trancher dans les trois jours, avec une possibilité d'appel devant la chambre de l'instruction.

Toutes les garanties protectrices des droits des personnes sont bien mises en œuvre dans le dispositif.

En bref, la solution proposée est conforme au souhait exprimé jadis par le Sénat, à savoir que le fonctionnement du Parquet européen soit le plus respectueux de notre système judiciaire.

S'agissant des juridictions spécialisées, plusieurs questions se posent.

La première est assez technique, mais donne satisfaction aux professionnels que j'ai pu auditionner. Il s'agit de la résolution des conflits de compétences : d'une part, la priorité ira toujours à la juridiction spécialisée, au détriment de la juridiction de droit commun ; d'autre part, au sein des juridictions spécialisées, elle ira toujours à la juridiction ayant le ressort le plus étendu. Cela ne pose, à mes yeux, aucune difficulté.

Par ailleurs, un point rapide sur le parquet national antiterroriste (PNAT) et le parquet national financier (PNF).

Deux types de mesures sont prises s'agissant du premier. D'une part, on en fait l'interlocuteur exclusif de la Cour pénale internationale pour toutes les questions d'entraide judiciaire. D'autre part - élément qui pourrait vous intriguer, mais ne pose en réalité de problème à personne, l'usage voulant que ces cas soient depuis très longtemps traités au sein du pôle antiterroriste de Paris -, il prendrait en charge les dossiers pour crimes et délits contre les intérêts fondamentaux de la Nation, principalement des dossiers d'espionnage.

Par ailleurs, la compétence du PNF serait étendue aux pratiques dites anticoncurrentielles : entente, abus de position dominante, abus de dépendance économique. Le PNF y est favorable, et une telle disposition n'empiétera pas sur les périmètres d'intervention de l'Autorité des marchés financiers ou de l'Autorité de la concurrence.

Reste l'innovation que constitue la création de pôles de compétences spécialisés en matière d'environnement. Il ne s'agit pas de créer une juridiction nouvelle, mais de permettre, par la création de ces pôles au sein de chaque cour d'appel, le traitement d'un nombre plus important de dossiers et l'accroissement des compétences des magistrats en la matière, afin d'améliorer le suivi pénal du droit de l'environnement, qui reste insuffisant.

Ce dispositif ne suscite pas l'enthousiasme, mais je n'ai entendu aucun avis négatif. On peut considérer sa création comme une mesure d'ordre pédagogique vis-à-vis du système judiciaire, encourageant un investissement plus fort dans le champ de l'environnement. En réalité, l'augmentation du nombre de dossiers risque d'être faible : tous les dossiers relatifs au droit de l'urbanisme, aux activités de pêche ou de chasse, à des troubles anormaux de voisinage resteront traités au niveau des juridictions de droit commun et ces juridictions désignées dans chacune des cours d'appel ne traiteront probablement que d'infractions à la législation sur les établissements classés. Pour autant, mes chers collègues, ce projet n'est pas un texte d'opportunité, visant à répondre au drame de Lubrizol. Deux pôles spécialisés existent déjà en matière d'atteintes graves à l'environnement en France - Paris et Marseille - et l'affaire Lubrizol est prise en charge par le pôle parisien.

La création de ces pôles ne porte pas atteinte à la spécialisation, pour le haut du spectre, de Paris et Marseille, ni à celle des six juridictions du littoral, compétentes pour les pollutions marines.

De plus, le projet de loi prévoit d'autoriser les procureurs à recourir, dans le domaine de l'environnement, aux fameuses conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP), qui ont fait la preuve de leur efficacité.

Sous réserve de points de détail que nous verrons lors de l'examen des amendements, on peut donc considérer que les deux premiers titres du projet de loi présentent un intérêt certain.

**M. Philippe Bas, président.** - Il s'agit donc de tirer les conséquences d'un règlement européen ayant connu un parcours quelque peu chaotique. Le processus a effectivement dû être arrêté, grâce à des initiatives parlementaires, pour pouvoir repartir sur des bases acceptables par les États membres, et ce nouveau départ, si j'ai bien compris l'intervention de notre rapporteur, a permis d'aboutir à un texte correct, s'articulant bien à notre système d'enquête et de poursuite français. Autrement dit, le venin a été extirpé du règlement européen et nous examinons aujourd'hui un texte en

tirant les conséquences dans le droit français. Plusieurs greffons ont néanmoins été ajoutés : notre rapporteur en a évoqué certains touchant les juridictions spécialisées, d'autres seront abordés lors de l'examen des amendements.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – D'après notre rapporteur, que l'on croit ou pas au ciel européen, on peut accepter les mesures concernant le Parquet européen. Cette démonstration, que je partage, m'amène néanmoins une interrogation : dès lors, à quoi sert-il ? Le travail sera réalisé, non pas par le Parquet européen, mais par les juridictions et parquets des différentes nations. En outre, si j'ai bien compris, l'évasion fiscale – sujet qui pourrait être intéressant à traiter au plan européen – n'entre pas dans le champ de ses compétences. Mis à part créer de nouvelles perspectives de carrière, quel est l'intérêt de cette « boursouflure juridique » ? Je ne vois pas bien, mais vous me détrompez certainement, monsieur le rapporteur.

**M. Jacques Bigot.** – Il est urgent que nous disposions d'un texte sur le Parquet européen, afin que celui-ci puisse entrer en fonctionnement à la fin de 2020. L'objectif de ce parquet est de poursuivre les atteintes aux intérêts financiers de l'Union européenne et, sous cet angle, le projet de loi paraît cohérent. Quelques mesures peuvent choquer au regard de nos pratiques, mais peut-être la mise en place de ce dispositif nous permettra-t-elle d'envisager, un jour, l'organisation de l'indépendance des procureurs français, à l'instar des procureurs européens délégués.

Sur cette partie du texte, donc, je n'ai pas beaucoup d'observations à formuler, rejoignant les excellentes indications du rapporteur.

En revanche, nous devrions nous émouvoir que, dans un texte examiné en procédure accélérée, on ait ajouté certaines mesures venant complexifier encore le fonctionnement de la justice – je pense notamment à la spécialisation dans le domaine de l'environnement –, et ce sans que nous puissions auditionner la ministre de la justice, voire la ministre de la transition écologique et solidaire sur certaines infractions et sanctions nouvelles en matière de transport.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je salue le travail de Philippe Bonnecarrère, qui nous a présenté un rapport très bien informé et subtil. Son intervention me rappelle celle que fit Maurice Barrès devant l'Assemblée nationale en 1920, lors de l'examen d'un texte visant à créer une fête nationale dédiée à Jeanne d'Arc. Il avait indiqué que l'on pouvait voter ce texte, que l'on soit communiste ou royaliste, socialiste ou républicain, et, effectivement, le texte fut adopté à l'unanimité. C'est ce que nous dit notre collègue : que vous soyez ardent pro-européen ou ardent souverainiste, ce texte doit vous convenir. Je reconnais là tout le travail qu'il a réalisé, et la subtilité dont il fait preuve. Nous le savons, pour faire l'Europe, il faut avancer pas à pas, faire de la diplomatie. Mais tant de garde-fous ont été déclinés, tant de latitudes ont été laissées aux instances nationales... N'y a-t-il pas un risque

que cette juridiction finisse par être tellement écartelée qu'elle ait du mal à élaborer une jurisprudence cohérente ?

**M. Jérôme Durain.** - Sur les atteintes à l'environnement, notre fonctionnement actuel se caractérise par sa lenteur, le nombre de classements sans suite, le nombre d'abandons, la faiblesse du quantum des peines et des sanctions pénales à l'égard des personnes morales et chefs d'entreprise. Le dispositif proposé reposerait sur trois étages : le niveau départemental pour les affaires les plus simples, les magistrats spécialisés pour les atteintes plus importantes et, pour le niveau supérieur, des pôles régionaux maintenus. Quelle est, de ce fait, l'efficacité de cette proposition ? La confusion en matière de répartition du contentieux ne risque-t-elle pas de nuire à l'efficacité de l'action ? À cela s'ajoute la question de la faiblesse des moyens nouveaux affectés à ces juridictions spécialisées...

La problématique des CJIP pose un vrai sujet philosophique. Vous évoquez de bons résultats en matière fiscale, mais les questions environnementales ne sont pas de même nature, ayant une dimension symbolique plus importante et une dimension financière moindre. Ce mécanisme offre, en définitive, un droit à porter atteinte à l'environnement, crée un système de justice à deux vitesses et, en cette matière, altère la dimension pédagogique et dissuasive.

Nous sommes donc réservés sur ces deux aspects.

**Mme Sophie Joissains.** - À mon tour, je salue l'excellent travail de Philippe Bonnacarrère sur ces sujets, que je sais complexes et parfois très denses.

La structure du Parquet européen, dans sa conception actuelle, est une victoire du Sénat français. Le rapport que j'avais élaboré sur le sujet en son temps, au nom de la commission des affaires européennes, mais aussi de la commission des lois, faisait état d'une certaine satisfaction sur le dispositif envisagé, mais la Commission européenne, quelque temps plus tard, avait avancé une proposition extrêmement intégrée et rigide. Cela nous a conduits, avec Simon Sutour, à demander au Sénat de voter une résolution sur le non-respect du principe de subsidiarité par la Commission européenne, résolution votée à l'unanimité. Nous devons donc à la décision du Sénat français de décerner à la Commission un « carton jaune » d'avoir emporté l'adhésion de plusieurs autres parlements nationaux et d'avoir ainsi permis que la copie soit revue.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** - Le sujet du Parquet européen semble assez consensuel et, comme l'a précisé notre excellent rapporteur, ne date pas d'hier. Néanmoins, j'ai deux questionnements à ce propos. Tout d'abord, quel système - accusatoire ou inquisitoire - sera retenu dans le cadre de ce Parquet européen, sachant que l'on trouve dans les États membres concernés des pays anglo-saxons à dominante accusatoire et des pays comme le nôtre à dominante inquisitoire ? Par ailleurs, je rejoins Jacques Bigot sur

l'indépendance du parquet français. L'instauration de ce Parquet européen ne va-t-elle pas nous aider à la renforcer ?

**M. Simon Sutour.** - Quand on suit ce dossier depuis un certain nombre d'années, on peut se réjouir de voir que les choses finissent par aboutir. On y est ! Et, pour compléter l'intervention de Sophie Joissains, j'indiquerai que, si nous avons usé de ce « carton jaune » découlant du traité de Lisbonne, imposant à la Commission européenne de revoir sa copie si 25 % des parlements de l'Union européenne déclenchent la procédure, notre argument était que nous souhaitons un parquet collégial. Je reconnais que le dispositif reste de portée limitée. Nous commençons petit, mais cela prendra de l'ampleur, et il faut s'en réjouir !

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** - Faut-il parler de « boursoufflure juridique », monsieur Collombat ? Non, et ce pour deux raisons.

D'une part, il y a tout de même une question d'impulsion. Actuellement, des infractions sont commises, font l'objet de discussions publiques et de campagnes de presse sans que rien ne permette de garantir qu'elles seront poursuivies. Il semblerait ainsi que, dans deux pays proches de la mer Noire, des personnalités politiques aient acquis des biens immobiliers en bénéficiant de subventions européennes au titre de projets à caractère touristique. Demain, la décision de poursuivre de telles infractions viendra de Bruxelles, et non des pays concernés. Autre exemple, le Premier ministre de l'un des 27 États membres fait actuellement l'objet de poursuites judiciaires pour des conflits d'intérêts en matière d'utilisation de subventions publiques.

D'autre part, l'objectif principal est de lutter contre les atteintes aux intérêts financiers de l'Union européenne. Pour les fraudes à la TVA, qui ont incontestablement une dimension transfrontalière, on parle de sommes atteignant des milliards d'euros. On subodore que le décalage constaté, en France, entre l'évolution du PIB et celle des recettes de TVA est dû à une évaporation de TVA liée à ces fraudes.

Sur l'indépendance des parquetiers, monsieur Bigot, effectivement l'arrivée de cette culture européenne, dans laquelle l'indépendance est très marquée, encouragera une évolution en ce sens.

Je n'irai pas sur le terrain de la subtilité, monsieur Sueur, comme vous m'y encouragez, pour essayer de vous répondre plutôt sur le terrain de la complexité. Nous présentons un système relativement complexe, c'est vrai, mais il est le fruit du compromis et, au bout du compte, il y a une forme d'unicité au niveau de la jurisprudence - non pas européenne, mais nationale - et dans la conception de la politique pénale à l'échelle européenne.

Pour répondre à Jérôme Durain, la spécialisation des juridictions ne garantit pas l'efficacité. Mais l'idée répandue dans le monde judiciaire est

qu'elle évite certains problèmes et améliore globalement le traitement des dossiers. En outre, les juridictions spécialisées recouvrent des réalités variables, comme le montre la spécialisation sur la pollution du littoral. Les dossiers traités dans ce cadre, très peu nombreux, concernent exclusivement des dossiers d'archéologie maritime. Mais faut-il s'en moquer ? La conséquence du fait de disposer d'un cadre particulièrement strict en matière de pollution maritime, c'est que les navires évitent de commettre des infractions près du littoral français !

S'agissant des conventions judiciaires, le montant de l'amende potentielle est élevé, jusqu'à 30 % du chiffre d'affaires annuel. Les conventions devant être homologuées, une audience est tenue, les victimes peuvent s'exprimer, les montants arbitrés intègrent la réparation du préjudice. Une publication est prévue sur le site internet de la commune concernée par l'atteinte portée à l'environnement, ce qui permet une information de la population. Enfin, ces conventions permettent d'aller plus loin, avec des instruments intrusifs comme le plan de mise en conformité. Au titre de la convention, il peut être exigé que l'on suive, pendant trois ans, les mesures prises par l'entreprise pour s'assurer que les problèmes constatés en matière d'environnement ne se reproduiront pas.

Merci, madame Sophie Joissains, de votre mise en perspective sur ces sujets, que vous connaissez parfaitement.

Je ne vais pas insister sur la question du régime accusatoire ou inquisitoire. Le système proposé ne déroge pas sur ce point au modèle français, dont il se distingue seulement par la possibilité donnée au procureur européen délégué de procéder à une enquête préliminaire puis, éventuellement, à une instruction.

Je remercie M. Sutour d'avoir insisté sur le fait que nous aurons un parquet collégial. L'intérêt, d'ailleurs, ne tient pas dans cette seule collégialité, mais dans le fait qu'une affaire dont le cœur se situera en France sera supervisée par un magistrat connaissant notre système. C'est un gage d'efficacité.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 1<sup>er</sup>*

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Je signale en préambule qu'aucun amendement n'a été déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution. Le projet de loi comporte des dispositions relatives à la procédure pénale, à l'organisation des juridictions, aux peines et aux professionnels du droit.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – L'amendement **COM-9** concerne le moment où le procureur européen délégué, ayant commencé à traiter le dossier comme parquetier, décide d'actes d'instruction. Nous proposons de mieux encadrer le passage à la procédure d'instruction.

*L'amendement COM-9 est adopté.*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Avec l'amendement **COM-10**, nous proposons d'envoyer un signal plus politique, en particulier pour rassurer les avocats, en insistant sur le droit pour les parties d'être assistées par un avocat et d'avoir accès au contenu de la procédure.

*L'amendement COM-10 est adopté.*

#### *Article additionnel avant l'article 8*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – L'amendement **COM-4** de M. Joël Labbé est un amendement d'appel, visant à accroître les sanctions pénales pour un certain nombre d'infractions en matière environnementale. Ce n'est pas l'objet de ce texte et, si l'on s'aventure sur ce terrain, il faut tout examiner : les sanctions pénales, mais aussi les sanctions administratives et les peines complémentaires. J'y serai donc défavorable.

*L'amendement COM-4 n'est pas adopté.*

#### *Article 8*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Les amendements **COM-8** et **COM-7** sont rédactionnels.

*Les amendements COM-8 et COM-7 sont adoptés.*

#### *Articles additionnels après l'article 8*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Pour les mêmes raisons que précédemment, nous préconisons le rejet des amendements **COM-1**, **COM-2** et **COM-3** de M. Joël Labbé.

*Les amendements COM-1, COM-2 et COM-3 ne sont pas adoptés.*

#### *Article 9*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – L'amendement **COM-13** est un amendement rédactionnel.

*L'amendement COM-13 est adopté.*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Une pratique ancienne des parquets consistait à rédiger des instructions générales à destination des agents et officiers de police judiciaire, dans le cadre des enquêtes préliminaires, les autorisant par exemple à faire appel à un médecin pour une expertise médicale en cas de violences conjugales. Cette pratique ne posait aucune difficulté jusqu'au jour où la Cour de Cassation a objecté que chaque réquisition devait donner lieu à une instruction individuelle.

Le parquet ayant le contrôle de l'enquête, il importe qu'il s'y implique en donnant des directives aux enquêteurs. Mais, au sein des grands parquets, si toutes les réquisitions doivent faire l'objet d'une instruction individuelle, on peut craindre une surcharge pour les services.

La Chancellerie propose donc que, pour les comparaisons d'empreintes digitales et les réquisitions pour les examens médicaux, on puisse continuer à procéder par la voie d'instructions générales, sous réserve que l'officier de police judiciaire rende compte sans délai de ses demandes au magistrat, qui demeure responsable de l'enquête. L'amendement **COM-20** vise à étendre ce recours aux instructions générales à la consultation des systèmes de vidéoprotection.

*L'amendement COM-20 est adopté.*

#### **Article 10**

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – L'amendement **COM-14** est rédactionnel et l'amendement **COM-15** corrige un oubli.

*Les amendements COM-14 et COM-15 sont adoptés.*

#### **Article 11**

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Les amendements **COM-16**, **COM-18** et **COM-17** portent sur la nouvelle peine complémentaire d'interdiction de paraître dans les transports publics, déjà prévue dans la loi d'orientation des mobilités (LOM) mais ultérieurement censurée.

Par ce dispositif, pourrait être prononcée, à titre de peine complémentaire, une condamnation portant interdiction d'accéder à un réseau de transport collectif.

Cette peine restrictive de liberté vise surtout deux types d'infractions, celles que commettent les « frotteurs » et les voleurs à la tire dans le RER ou le métro.

Quelle peut être l'efficacité d'un tel dispositif ? La Chancellerie fait observer que le texte qu'elle a préparé sur ce sujet est partiel ; elle souhaiterait en réalité que cette condamnation soit inscrite au fichier des personnes recherchées afin que les agents de surveillance de la RATP ou les policiers spécialisés dans ce domaine, qui connaissent les personnes commettant ces infractions, puissent intervenir dès qu'ils les voient sur le quai, sans devoir attendre de les prendre en flagrant délit.

Lorsque l'on évoque cette mesure avec les magistrats et les avocats, même les plus engagés dans la défense des libertés, ils expriment parfois des réserves mais reconnaissent aussi qu'elle cherche à répondre à un vrai problème.

C'est peut-être un problème très parisien, mais il concerne des millions de personnes n'ayant pas le choix de leurs modalités de transport. Les trois amendements visent à rendre le dispositif pleinement opérationnel. L'amendement **COM-17** prévoit que l'interdiction de paraître dans les réseaux de transport est communiquée par le représentant de l'État au réseau de transport. Elle figurera dans le fichier des personnes recherchées.

Pour les vols à la tire, les auteurs sont souvent mineurs. Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État avait été d'accord pour appliquer cette peine aux jeunes de 16 à 18 ans. Je vous propose de compléter le texte sur ce point par l'amendement COM-16, à condition de limiter la durée de l'interdiction de paraître à un an pour les mineurs.

Par ailleurs, l'amendement COM-16 permet de moduler le champ de l'interdiction, car il pourrait être excessif d'interdire à quelqu'un l'ensemble des réseaux de transports collectifs.

Enfin, pour s'assurer d'une garantie supplémentaire en termes de liberté, nous proposons que la peine soit prononcée « en tenant compte des impératifs de la vie privée, professionnelle et familiale de la personne condamnée ». C'est une infraction dont on comprend l'intérêt pratique, qui peut être opérationnelle, mais que nous préférons entourer de garanties supplémentaires.

**M. Jacques Bigot.** – Quelle est la sanction en cas de non-respect ?

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Elle est assez dissuasive : deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende. Très clairement, il s'agit de permettre aux policiers d'intercepter les « frotteurs » ou les voleurs à la tire avant qu'ils ne commettent un méfait. Pour les juristes, l'idée est certes un peu intrigante, mais ce sont des dispositifs qui fonctionnent, pour l'interdiction d'accès aux stades par exemple.

**M. Jacques Bigot.** – La commission a adouci le dispositif en prévoyant que le juge doit tenir compte des contraintes de la personne condamnée. Il peut autoriser le transport pour se rendre au travail, par exemple, mais pas le week-end. Ce problème peut aussi concerner les métropoles.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Ce principe viole totalement le mode de fonctionnement de la justice, sauf en cas de protection de la personne, par exemple si le mari est violent. Mais ici ça peut aller loin. On remplace le mode de fonctionnement actuel de la justice par un système préventif. Cela paraît anodin, mais il s'agit tout de même d'une pente inquiétante.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Tout d'abord, il s'agit de multirécidivistes. Ensuite, le système n'est pas aussi original que vous le pensez : il prolonge les actuelles interdictions de séjour. L'interdiction de séjour est liée à la notion de lieu. Un réseau de transport collectif et des véhicules qui le composent sont-ils des lieux ? Comme personne ne savait répondre à cette question, le Gouvernement propose la création d'une peine complémentaire spécifique.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – La situation est très différente de l'interdiction de stade. Il s'agit en général d'un stade particulier. Quel transport sera concerné ici ?

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Nous vous proposons de préciser par voie d’amendement que le juge pourra décider d’interdire tout ou partie du réseau. Le parquet pourra, sur demande, modifier cette interdiction, notamment pour des raisons professionnelles.

**M. Philippe Bas, président.** – Je rappelle que nous discutons ici d’une peine qui se prononce couramment dans d’autres domaines que les transports. L’article 131-6 du code pénal prévoit bien l’interdiction de paraître dans certains lieux. La station de métro est un lieu, mais quid de la ligne ? Le Gouvernement a voulu sécuriser la possibilité pour les juges d’appliquer une disposition qui existe déjà depuis longtemps en prévoyant que le lieu peut être mobile. Notre rapporteur, par prudence, nous propose de limiter pour les mineurs la durée de cette interdiction à un an au lieu de trois ans.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Cette infraction me fait penser à la suspension du permis de conduire. Les conséquences sont les mêmes. Pourtant, il me semble qu’aucune dérogation n’est permise pour un motif d’emploi. La mesure proposée ne me choque donc pas, car il ne s’agit pas d’une première sanction, elle intervient toujours à la suite de délits répétés !

*Les amendements COM-16, COM-17 et COM-18 sont adoptés.*

#### *Article 12*

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – L’amendement **COM-12** ne concerne pas le domaine pénal, mais l’organisation des professions juridiques, en particulier celle des notaires et des futurs commissaires de justice – profession qui réunira bientôt celles d’huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire.

Le Gouvernement nous demande de l’habiliter à réformer par voie d’ordonnance le fonds interprofessionnel d’accès au droit et à la justice (FIADJ). Ce fonds résulte de la loi dite « Macron » de 2015. Ses modalités de fonctionnement ont été définies par décret. Mais il n’a toujours aucune existence réelle, puisque ses règles de financement par la voie d’une taxe prélevée sur les professionnels ont été censurées à deux reprises par le Conseil constitutionnel.

Régulièrement interpellée sur cette question, la Chancellerie propose dans ce texte de la régler par voie d’ordonnance grâce à l’abondement du fonds par des contributions volontaires obligatoires, avec un objectif de péréquation au sein de chaque profession.

À l’origine, les initiateurs de ce fonds pensaient qu’il pourrait servir à financer l’aide juridictionnelle, voire la modernisation de certaines professions juridiques... Or les avis ont évolué. Chacun a pris conscience que l’argent des huissiers de justice doit servir aux huissiers de justice, celui des notaires aux notaires, et que, pour parler trivialement, on ne peut pas prendre dans la poche des uns pour donner aux autres !

Il faut par conséquent admettre qu'un fonds interprofessionnel n'est pas la solution. La redistribution concerne chaque profession, en interne. C'était l'approche défendue par le Sénat en 2015, par la voix de François Pillet.

Toutefois, le législateur a estimé que, si la déontologie et l'organisation des professions relevaient des ordres professionnels, leur participation à la vie économique justifiait un contrôle de Bercy. Les règles d'installation des professions réglementées du droit, celles qui régissent la tarification de leurs actes sont aujourd'hui inscrites dans le code de commerce et soumises à l'avis de l'Autorité de la concurrence. Ces règles ont toutes un impact sur la restructuration des professions et le maillage des territoires : ainsi, l'écrêtement des émoluments perçus à l'occasion des transactions immobilières a fait baisser ceux-ci de 1,3 % dans les Hauts-de-Seine, de 1,7 % dans le Val-d'Oise, mais de 16,9 % dans la Creuse et de 15,4 % en Lozère.

Pour sortir de l'impasse, et par souci de simplicité, je propose de supprimer le FIADJ et sa société de financement, pour laisser les ordres professionnels organiser eux-mêmes leur péréquation interne. Ils seraient habilités, à cette fin, à prélever sur leurs membres des cotisations dont l'assiette et le taux seraient fixés par arrêté du garde des sceaux, après avis de l'Autorité de la concurrence. Nous respecterions ainsi l'objectif de la loi de 2015, qui est de veiller à l'accès aux prestations délivrées sur l'ensemble du territoire, sans nous dispenser d'une approche économique qui, à mon avis, suppose au moins que l'Autorité de la concurrence soit consultée. Cet équilibre me paraît acceptable pour les ordres professionnels comme pour la Chancellerie.

**M. Philippe Bas, président.** – J'ai été invité à participer à la séance d'ouverture du congrès des notaires l'année dernière, et j'ai pu constater combien l'immixtion de l'Autorité de la concurrence dans le fonctionnement de la profession était mal vécue... Le conseil supérieur du notariat appréciera que nous ne les livrions pas au Gouvernement en acceptant une habilitation à légiférer par ordonnance, mais il sera certainement très réservé sur cet avis de l'Autorité de la concurrence, dont je mesure mal l'opportunité. Ne pourrions-nous pas laisser ce point de côté en attendant la suite de la navette parlementaire ?

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Si nous ne trouvons pas de solution acceptable par tous, il est à craindre que les députés veuillent revenir purement et simplement à la loi de 2015... Du point de vue des professions, la rédaction que je vous propose constitue un moindre mal. Je souligne d'ailleurs que l'Autorité de la concurrence établit déjà la carte d'installation des nouveaux offices.

**M. Jacques Bigot.** – Cet échange confirme mon propos de tout à l'heure : ce texte sur le Parquet européen comprend des éléments qui

auraient mérité un travail plus approfondi. Je serais assez favorable à la suppression de l'article 12. Pour le reste, ces professionnels n'ont jamais été gérés par la Chancellerie, ils se sont toujours gérés eux-mêmes...

*L'amendement COM-12 est adopté.*

#### **Article 14**

*L'amendement rédactionnel COM-5 est adopté, de même que les amendements COM-6, COM-11 et COM-19.*

**M. Jacques Bigot.** – Nous n'allons pas suivre entièrement la position du rapporteur d'adopter le texte ainsi modifié. Nous sommes très gênés par l'article 8, qui prévoit une spécialisation par cour d'appel sur les atteintes à l'environnement. J'ai entendu les remarques du rapporteur, mais nous n'avons pas pu avoir d'échanges sur ce point avec la garde des sceaux. Dans la réalité, les procureurs ne poursuivront que s'il y a des enquêteurs. Or nous manquons cruellement d'enquêteurs. On le voit bien dans l'étude d'impact, les poursuites en matière d'environnement sont inexistantes. *Idem* en matière de non-respect des règles du permis de construire. J'attends qu'en séance la garde des sceaux nous explique la stratégie du Gouvernement sur ce sujet. Le reste du texte ne me pose en revanche aucune difficulté, notamment en ce qui concerne le Parquet européen.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Comme l'a souligné mon collègue Jacques Bigot, nous allons nous abstenir à ce stade. Mais nous serions ennuyés de devoir nous abstenir en séance sur un sujet aussi fondamental que la création du Parquet européen. Le Sénat, dans sa grande sagesse, ne pourrait-il écarter du texte certains sujets annexes ?

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Adaptation du code de procédure pénale à la création du Parquet européen</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE, rapporteur</b>	9	Conditions d'ouverture d'une instruction par le procureur européen délégué	<b>Adopté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE, rapporteur</b>	10	Précision sur les droits des parties pendant l'instruction	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel avant l'article 8</b>			
M. LABBÉ	4	Alourdissement des peines d'amende prévues pour les délits dans le code de l'environnement	<b>Rejeté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 8</b> <b>Dispositions relatives à la lutte contre les atteintes à l'environnement</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE, rapporteur</b>	8	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE, rapporteur</b>	7	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Articles additionnels après l'article 8</b>			
M. LABBÉ	1	Extension du champ des infractions relevant de la délinquance organisée aux délits visés par le code de l'environnement	<b>Rejeté</b>
M. LABBÉ	2	Compétence extraterritoriale des juridictions françaises pour juger des infractions prévues par le code de l'environnement	<b>Rejeté</b>
M. LABBÉ	3	Élargissement du champ d'application du délit de mise en danger de la vie d'autrui	<b>Rejeté</b>
<b>Article 9</b> <b>Champ des autorisations délivrées par le parquet aux officiers et agents de police judiciaire pour la réquisition de personnes qualifiées au cours de l'enquête préliminaire – Ajustement de diverses mesures de procédure pénale</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE, rapporteur</b>	13	Précision rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE, rapporteur</b>	20	Instruction générale pour autoriser la réquisition d'informations issues d'un système de vidéoprotection	<b>Adopté</b>
<b>Article 10</b> <b>Modifications de dispositions du code de procédure pénale à la suite de censures du Conseil constitutionnel</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE, rapporteur</b>	14	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE, rapporteur</b>	15	Précision concernant une modalité de saisine de la chambre de l'instruction	<b>Adopté</b>
<b>Article 11</b> <b>Création d'une peine complémentaire d'interdiction de paraître dans les transports en commun</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE, rapporteur</b>	16	Renforcement des droits de la personne condamnée et application de la peine dans le temps	<b>Adopté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE, rapporteur</b>	18	Application de la peine aux mineurs de plus de seize ans	<b>Adopté</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. BONNECARRÈRE, rapporteur</b>	17	Inscription des personnes condamnées au fichier des personnes recherchées	<b>Adopté</b>
<b>Article 12</b> <b>Contributions volontaires obligatoires pour le financement d'aides à l'installation ou au maintien de commissaires de justice et de notaires</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE, rapporteur</b>	12	Contributions volontaires obligatoires pour le financement d'aides à l'installation ou au maintien de commissaires de justice et de notaires	<b>Adopté</b>
<b>Article 14</b> <b>Application outre-mer</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE, rapporteur</b>	5	Application de certaines dispositions du code de commerce à Wallis-et-Futuna	<b>Adopté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE, rapporteur</b>	6	Attribution au parquet national financier d'une compétence concurrente pour connaître des infractions liées aux pratiques anticoncurrentielles en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française	<b>Adopté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE, rapporteur</b>	11	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE, rapporteur</b>	19	Application en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie et à Wallis-et-Futuna de la peine complémentaire d'interdiction de paraître dans les transports en commun	<b>Adopté</b>

## RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>. Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

<sup>1</sup> Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

<sup>4</sup> Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011 - Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, confirmée par les décisions n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 - Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, et n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017 - Loi organique pour la confiance dans la vie politique.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a **arrêté**, lors de sa réunion du 19 février 2020, **le périmètre indicatif du projet de loi n° 283 (2019-2020) relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** des dispositions relatives :

- à la procédure pénale ;
- à l'organisation des juridictions ;
- au régime des peines ;
- aux professionnels du droit.

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES

### Ministère de la justice

#### *Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)*

**M. Manuel Rubio-Gullon**, magistrat, sous-directeur de la négociation et de la législation

**M. Francis Le Gunehec**, magistrat, chef du bureau de la législation pénale générale

**M. Thibault Cayssials**, magistrat, chef de bureau de la législation pénale spécialisée

**M. Romain Lemoël**, magistrat, rédacteur au bureau de la législation pénale générale

#### *Direction des affaires civiles et du Sceau (DACS)*

**M. Jean-François de Montgolfier**, directeur

**M. Gabriel Yahi**, chef du bureau de l'implantation et de l'économie des professions

#### *Inspection générale de la justice*

**M. Vincent Delbos**, inspecteur général de la justice et co-auteur du rapport de la mission d'évaluation des relations entre justice et environnement, « *Une justice pour l'environnement* » (octobre 2019)

**M. François Molins**, procureur général près la Cour de cassation

### Conseil supérieur du notariat (CSN)

**Me Jean-François Humbert**, président

**M. Jérôme Fehrenbach**, directeur général

**Mme Christine Mandelli**, administrateur, chargée des relations avec les institutions

**Chambre nationale des commissaires de justice**

**Me Pascal Thuet**, trésorier de la Chambre nationale des commissaires de justice

**M. Paul-Henry Schiepan**, chef de cabinet du président

**Mme Morgane Noepfel**, consultante en affaires publiques

**Conseil national des barreaux (CNB)**

**Me Xavier Autain**, président de la commission communication

**M. Mamadou Waggeh**, chargé de mission affaires publiques

**Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel (CNPP)**

**M. Gilles Accomando**, premier président de la cour d'appel de Pau, ancien président de la CNPP, membre du bureau

**Conférence nationale des procureurs généraux (CNPG)**

**M. Jean-François Thony**, procureur général près la cour d'appel de Rennes

**M. Christophe Barret**, procureur général près la cour d'appel de Besançon

**Conférence nationale des procureurs de la République (CNPR)**

**M. Éric Corbaux**, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Pontoise

**Syndicat de la magistrature**

**M. Nils Monsarrat**, secrétaire national

**Mme Lucille Rouet**, secrétaire nationale

**Union syndicale des magistrats (USM)**

**Mme Céline Parisot**, présidente

**Mme Nina Milesi**, secrétaire nationale

**Unité magistrats - Syndicat national des magistrats Force ouvrière**

**Mme Anne de Pingon**, magistrate

**Mme Ingrid Derveaux**, magistrate

**Cabinet Gossement Avocats**

**Me Arnaud Gossement**, avocat, enseignant à l'Université Paris I  
Panthéon-Sorbonne

**Me Laura Picavez**, avocate au barreau de Paris

**CONTRIBUTIONS ÉCRITES**

**Parquet national antiterroriste (PNAT)**

**Parquet national financier (PNF)**

**Jean-François Bohnert**, procureur de la République financier près le  
Tribunal judiciaire de Paris



## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl19-283.html>