

N° 509

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 mai 2019

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires européennes (1) sur la coopération judiciaire en matière pénale et la mise en œuvre du parquet européen,

Par M. Jacques BIGOT et Mme Sophie JOISSAINS,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, président ; MM. Philippe Bonhecarrère, André Gattolin, Mme Fabienne Keller, M. Didier Marie, Mme Colette Mélot, MM. Cyril Pellevat, André Reichardt, Simon Sutour, Mme Véronique Guillotin, M. Pierre Ouzoulias, vice-présidents ; M. Benoît Huré, Mme Gisèle Jourda, MM. Pierre Médevielle, Jean-François Rapin, secrétaires ; MM. Pascal Allizard, Jacques Bigot, Yannick Botrel, Pierre Cuypers, René Danesi, Mme Nicole Duranton, M. Christophe-André Frassa, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Daniel Gremillet, Mmes Pascale Gruny, Laurence Harribey, MM. Claude Haut, Olivier Henno, Mmes Sophie Joissains, Mireille Jouve, Claudine Kauffmann, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Pierre Laurent, Jean-Yves Leconte, Jean-Pierre Leleux, Mme Anne-Catherine Loïsier, MM. Franck Menonville, Michel Raison, Claude Raynal, Mme Sylvie Robert.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LA COOPÉRATION JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE : VUE D'ENSEMBLE	7
A. RAPPEL DES FONDEMENTS JURIDIQUES.....	7
1. <i>La coopération pénale européenne.....</i>	<i>7</i>
2. <i>Eurojust</i>	<i>8</i>
3. <i>Le parquet européen.....</i>	<i>9</i>
B. LES INSTRUMENTS DE LA COOPÉRATION PÉNALE	9
1. <i>Les instruments d'entraide judiciaire pénale</i>	<i>9</i>
2. <i>Les instruments d'harmonisation du droit pénal matériel.....</i>	<i>13</i>
3. <i>Les instruments de coopération judiciaire pénale.....</i>	<i>14</i>
II. LA MONTÉE EN CHARGE RÉGULIÈRE D'EUROJUST, PRÉFIGURATION DU PARQUET EUROPÉEN	15
A. LE MANDAT ET LE FONCTIONNEMENT D'EUROJUST.....	15
B. LA RÉFORME DE LA GOUVERNANCE D'EUROJUST	17
C. DES MOYENS INCERTAINS POUR L'AVENIR.....	18
D. UNE ACTIVITÉ EN HAUSSE RÉGULIÈRE QUI TRADUIT UN VRAI BESOIN	18
III. LE PARQUET EUROPÉEN, « SAUT QUALITATIF MAJEUR », MAIS LIMITÉ, DE LA COOPÉRATION JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE	23
A. L'ABOUTISSEMENT DE LONGUES NÉGOCIATIONS EUROPÉENNES.....	24
B. LES COMPÉTENCES, L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DU PARQUET EUROPÉEN	27
1. <i>Le champ de compétences du parquet européen.....</i>	<i>27</i>
2. <i>L'organisation du parquet européen</i>	<i>27</i>
3. <i>Le fonctionnement du parquet européen</i>	<i>28</i>
C. LA MISE EN PLACE DU PARQUET EUROPÉEN.....	31
1. <i>Le calendrier de la mise en place du parquet européen</i>	<i>31</i>
2. <i>Les moyens alloués au parquet européen.....</i>	<i>33</i>
D. L'INDISPENSABLE COORDINATION ET COMPLÉMENTARITÉ AVEC L'OLAF, EUROPOL ET EUROJUST : CONDITION DU SUCCÈS DU PARQUET EUROPÉEN	36
1. <i>Avec l'OLAF</i>	<i>37</i>
2. <i>Avec Europol.....</i>	<i>42</i>
3. <i>Avec Eurojust.....</i>	<i>45</i>
E. VERS UNE EXTENSION DES COMPÉTENCES DU PARQUET EUROPÉEN ?.....	46

EXAMEN EN COMMISSION.....	51
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE	55
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	59
LISTE DES DÉPLACEMENTS.....	61

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

La coopération en matière de justice (et de sécurité) en Europe s'est progressivement mise en place, d'abord en marge des traités par des réunions ministérielles informelles et la conclusion de conventions relevant du droit international. Puis elle a été communautarisée par le traité de Maastricht, en 1992, sous la dénomination de « justice et affaires intérieures » (JAI), faisant toutefois l'objet d'un cadre institutionnel spécifique, de nature intergouvernementale, le « 3^e pilier ».

Le traité d'Amsterdam de 1997 a érigé en objectif de l'Union européenne la construction d'un espace de liberté, de sécurité et de justice.

Dans ce cadre institutionnel, les politiques européennes en la matière ont été conduites au moyen de programmes pluriannuels :

- le Conseil européen de Tampere a établi un programme sur la période 1999-2004 : il a notamment érigé en priorités la création d'un véritable espace européen de justice et le renforcement de la lutte contre les formes graves de criminalité à l'échelle de l'Union européenne, transformé Europol en agence européenne et institué Eurojust, et affirmé le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires, principe révolutionnaire à l'époque qui a permis des avancées majeures ;

- le programme de La Haye, sur les années 2005 à 2010, a principalement été marqué, au niveau judiciaire, par la mise en œuvre effective du mandat d'arrêt européen.

Le bilan de ces initiatives est resté relativement mitigé, à la fois pour des raisons institutionnelles et du fait d'un caractère opérationnel limité.

Le traité de Lisbonne, entré en vigueur en 2009, a ouvert de nouvelles perspectives. En particulier, il élargit le champ de la coopération judiciaire en matière civile et pénale, renforce les rôles d'Europol et d'Eurojust et envisage un nouveau modèle de coopération judiciaire passant par la création d'un parquet européen compétent pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne. Par ailleurs, sauf exception, il soumet l'espace de liberté, de sécurité et de justice à la procédure législative ordinaire.

Dans ce cadre renouvelé, le Conseil européen de Stockholm a engagé un nouveau programme sur les années 2010 à 2014, qui prévoit en particulier le renforcement de la coopération judiciaire, avec la réaffirmation du principe de reconnaissance mutuelle, l'établissement d'un socle commun de normes et la montée en puissance d'Eurojust qui pourra déclencher des enquêtes pénales, coordonner certaines enquêtes ou poursuites ou encore préfigurer le futur parquet européen.

Après l'adoption, sous la forme d'une coopération renforcée, du règlement instituant ce parquet européen, c'est précisément sa mise en fonctionnement désormais prochaine, à l'automne 2020, qui a conduit votre commission des affaires européennes à vouloir étudier la façon dont il se met en place, au niveau tant européen que national, et à le resituer dans le contexte plus large de la coopération judiciaire en matière pénale.

À cette fin, vos rapporteurs ont effectué plusieurs auditions et se sont rendus à Bruxelles et à La Haye, où siègent Eurojust et Europol.

De leurs travaux, ils ont acquis la conviction que le parquet européen devrait renforcer la coopération judiciaire au sein de l'Union européenne, et faciliter la lutte contre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Ils ont pris l'initiative d'une proposition de résolution européenne visant à prendre position sur les conditions à remplir pour optimiser la coopération judiciaire et sur les perspectives du parquet européen.

I. LA COOPÉRATION JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE : VUE D'ENSEMBLE

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) comporte, dans son titre V relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, un chapitre 4 dédié à la coopération judiciaire en matière pénale qui recouvre trois principaux aspects : les principes et les règles minimales de la coopération en matière pénale (articles 82 à 84), Eurojust (article 85) et le parquet européen (article 86). Il a considérablement accru les compétences de l'Union européenne dans ce domaine.

A. RAPPEL DES FONDEMENTS JURIDIQUES

1. La coopération pénale européenne

L'article 82 du TFUE dispose que la coopération judiciaire en matière pénale dans l'Union est fondée sur le **principe de reconnaissance mutuelle** des jugements et décisions judiciaires et inclut le **rapprochement des dispositions législatives et réglementaires** des États membres.

Ainsi prévoit-il que le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures visant à : établir des règles et des procédures pour assurer la reconnaissance, dans l'ensemble de l'Union, de toutes les formes de jugements et de décisions judiciaires ; prévenir et résoudre les conflits de compétence entre les États membres ; soutenir la formation des magistrats et des personnels de justice ; faciliter la coopération entre les autorités judiciaires ou équivalentes des États membres dans le cadre des poursuites pénales et de l'exécution des décisions.

Il prévoit également des **règles minimales pour permettre la reconnaissance mutuelle**, selon les règles de la procédure législative ordinaire par voie de directives ou de règlements, des jugements et décisions judiciaires concernant :

- l'admissibilité mutuelle des preuves entre les États membres ;
- les droits des personnes dans la procédure pénale ;
- les droits des victimes de la criminalité ;
- des éléments spécifiques de la procédure pénale par décision du Conseil après approbation du Parlement européen.

Toutefois, l'article 82 précise que l'adoption de règles minimales « n'empêche pas les États membres de maintenir ou d'instituer un niveau de protection plus élevé pour les personnes ».

Par ailleurs, l'article 83 prévoit l'adoption de directives établissant des **règles minimales concernant la définition des infractions pénales et des sanctions dans certains domaines de la criminalité particulièrement graves revêtant une dimension transfrontière** tels que le terrorisme, la traite des êtres humains, l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, le trafic illicite de drogues, le trafic illicite d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon de moyens de paiement, la criminalité informatique et la criminalité organisée. Le même article dispose que l'Union européenne peut également être compétente pour définir les infractions pénales et les sanctions en dehors de toute menace grave à caractère transfrontalier lorsqu'il s'agit de garantir le respect d'une politique harmonisée au niveau européen. L'idée sous-jacente est que, si des États membres refusent de mettre en œuvre une telle politique, le droit pénal peut jouer un rôle majeur lorsque les autres moyens d'actions de l'Union ont échoué.

Ainsi, sauf précision expresse dans le traité, l'Union européenne est libre d'adopter les instruments de la coopération pénale européenne par voie de directive ou de règlement par la procédure législative ordinaire.

Enfin, aux termes de l'article 84, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir des **mesures pour encourager et appuyer l'action des États membres dans le domaine de la prévention du crime**, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres.

2. Eurojust

Définie à l'article 85 du TFUE, la mission d'Eurojust est d'**appuyer et de renforcer la coordination et la coopération entre les autorités nationales** chargées des enquêtes et des poursuites relatives à la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres ou exigeant une poursuite sur des bases communes, sur le fondement des opérations effectuées et des informations fournies par les autorités des États membres et par Europol.

À cet égard, le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, déterminent la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Eurojust. Ces tâches peuvent comprendre : le déclenchement d'enquêtes pénales ainsi que la proposition de déclenchement de poursuites conduites par les autorités nationales compétentes, en particulier celles relatives à des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ; la coordination des enquêtes et poursuites susmentionnées ; le renforcement de la coopération judiciaire, y compris par la résolution de conflits de compétences et par une coopération étroite avec le Réseau judiciaire européen.

3. Le parquet européen

L'article 86 du TFUE ouvre la possibilité de créer « à partir d'Eurojust » un parquet européen, compétent pour **rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement**, le cas échéant en liaison avec Europol, **les auteurs et complices d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union**.

Il prévoit une **procédure législative spéciale**, l'unanimité du Conseil après approbation du Parlement européen. **À défaut d'unanimité**, un groupe d'au moins neuf États membres a la possibilité d'instaurer une **coopération renforcée**¹, après un passage au Conseil européen et après en avoir informé le Parlement européen, le Conseil et la Commission.

Il convient de noter que le paragraphe 4 de l'article 86 prévoit par ailleurs que **la compétence du parquet européen peut être étendue à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière**, mais uniquement par le Conseil européen statuant à l'unanimité, après approbation du Parlement européen et après consultation de la Commission.

B. LES INSTRUMENTS DE LA COOPÉRATION PÉNALE

L'Union européenne s'est dotée de plusieurs dispositifs pour améliorer la coopération pénale entre les États membres, qui peuvent se répartir en **trois catégories** : les instruments d'entraide judiciaire, les législations d'harmonisation des infractions et sanctions pénales et les outils de coopération.

Selon un document d'ensemble établi, uniquement en anglais, par le Secrétariat général du Conseil, l'Union européenne dispose d'**environ 60 textes applicables**, principalement consacrés, d'une part, à la coopération judiciaire en matière pénale, et, d'autre part, au rapprochement du droit pénal matériel des États membres.

1. Les instruments d'entraide judiciaire pénale

L'Union européenne a adopté plusieurs instruments législatifs fondés sur le **principe de reconnaissance mutuelle en matière pénale** entre les États membres, qui permet aux décisions de justice rendues par un État membre d'être exécutées dans un autre comme les siennes. Il s'agit d'un principe **essentiel au fonctionnement de l'espace judiciaire européen**.

La Présidence roumaine du Conseil devrait présenter un rapport sur le renforcement de l'utilisation des instruments de reconnaissance mutuelle

¹ En application de l'article 20 du traité sur l'Union européenne et des articles 326 à 334 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

des décisions judiciaires dans l'Union européenne, qui constitue l'une de ses priorités. Ce rapport, qui devrait être adopté au Conseil JAI du mois de juin 2019, proposera une voie à suivre sur ce sujet. Son objectif est d'évaluer le cadre juridique actuel de l'Union européenne dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale afin de mesurer ce qui a été réalisé jusqu'à présent, de déterminer s'il y a des insuffisances ou des lacunes et d'examiner comment celles-ci pourraient être traitées efficacement.

Les principaux outils mis en place (ou en cours d'adoption) en la matière sont les suivants :

a) Le mandat d'arrêt européen

Le mandat d'arrêt européen¹, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2004, permet à l'autorité judiciaire d'un État membre d'émettre un mandat d'arrêt sur le territoire d'un autre État membre en vue de l'arrestation d'une personne et de sa remise pour l'exercice de poursuites pénales ou l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté privatives de liberté prononcées dans l'État d'émission. Ce mécanisme **a remplacé les longues et aléatoires procédures d'extradition** qui existaient entre les pays européens.

Du point de vue français, cinq éléments distinguent le mandat d'arrêt européen de la procédure d'extradition :

- il s'agit d'une décision purement juridictionnelle, sans phase administrative. La remise est ainsi accordée sur le fondement de la seule décision de l'autorité judiciaire de l'État d'exécution ;

- le contrôle de la double incrimination est supprimé quand les faits visés sont, aux termes de la loi de l'État membre d'émission, punis d'une peine d'emprisonnement d'au moins trois ans et inclus dans la liste des 32 catégories d'infractions établie à l'article 2 de la décision-cadre et commune à tous les États membres : il s'agit de la **principale traduction du principe de reconnaissance mutuelle** des décisions pénales et de confiance mutuelle ;

- la nationalité française de la personne recherchée ne constitue plus un motif de refus systématique de la remise ;

- la procédure de mandat d'arrêt européen impose que des délais brefs soient respectés. Ainsi, la décision définitive autorisant ou refusant la remise doit intervenir dans un délai de 60 jours à compter de l'arrestation de la personne recherchée ou 90 jours dans le cas où un recours est formé devant la Cour de cassation ;

- la prescription en France de l'action publique ou de la peine ne constitue plus un motif de refus, sauf si la personne pouvait être poursuivie et jugée en France pour les mêmes faits.

¹ *Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres.*

Conformément à l'article 32 de la décision-cadre du Conseil de 2002 relative au mandat d'arrêt européen, la France a effectué une déclaration selon laquelle, en tant qu'État d'exécution, la procédure de mandat d'arrêt européen est applicable en France uniquement pour les faits commis à compter du 1^{er} novembre 1993. Tout fait antérieur sera dès lors traité selon la procédure d'extradition.

Dans l'hypothèse de faits multiples commis avant et après le 1^{er} novembre 1993, la Cour de cassation a considéré, en 2004, qu'« il résulte de la combinaison de l'article 695-12 du code de procédure pénale, 215 de la loi du 9 mars 2004 et de la déclaration faite par le Gouvernement français conformément à l'article 32 de la décision-cadre qu'un mandat d'arrêt européen peut recevoir exécution lorsque la demande de remise pour l'exécution d'une peine privative de liberté concerne au moins un fait commis après le 1^{er} novembre 1993 ; en conséquence, encourt la cassation l'arrêt qui, pour refuser la remise, retient que les faits ont été commis, pour partie, avant le 1^{er} novembre 1993 et que la peine prononcée est indivisible »¹.

Le nombre de mandats d'arrêt européens délivrés est en constante augmentation (plus de 16 000 pour l'année 2015) et **l'efficacité du dispositif est unanimement saluée par les autorités judiciaires**. La France, la Pologne, l'Espagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas sont les États qui recourent le plus à cet instrument.

S'agissant plus particulièrement de la France, les données sont les suivantes :

	2005	2006	2007	2008	2009		2015	2016	2017
Émis	1 914	1 552	1 028	1 184	1 240		1 131	1 306	1 271
Exécutés	162	237	345	400	420		455	484	446

Source : Direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice.

Même si les statistiques exhaustives manquent, en raison d'échanges d'informations directs entre autorités judiciaires en matière de coopération pénale, et plus particulièrement pour les décisions d'enquête européennes échangées, les parquets et parquets généraux renseignent, depuis 2007, un questionnaire de la Commission européenne, qui comporte des rubriques précises couvrant tous les aspects de la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen, de son émission à son exécution. Ainsi, en 2017, 1 271 mandats d'arrêt européens ont été émis par les juridictions françaises et 376 d'entre

¹ Arrêt n° 5233 de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 21 septembre 2004.

eux ont donné lieu à une remise effective de la personne arrêtée aux autorités françaises. De son côté, en tant qu'État requis, la France a traité 643 mandats d'arrêt européens, dont l'exécution était demandée par d'autres États membres. 446 d'entre eux ont abouti à une remise de la personne arrêtée aux autorités requérantes. Le délai moyen entre l'arrestation de la personne et sa remise aux autorités requérantes est de 22 jours.

Selon une évaluation du fonctionnement du mandat d'arrêt européen, effectuée par la Commission européenne en deux temps, d'abord en 2007 puis en 2011, **la mise en œuvre de la décision-cadre de 2002 est un succès**, en dépit d'un retard initial de transposition dans certains États membres – jusqu'à 16 mois en Italie – et de difficultés constitutionnelles dans deux États membres (Allemagne et Chypre). **Dès 2007, le mandat d'arrêt européen était opérationnel dans l'ensemble des États membres.** En 2011, la Commission a confirmé la réussite du mandat d'arrêt européen, mais relevé certaines imperfections et recommandé un suivi étroit constant. En effet, selon elle, la confiance dans l'application du mandat d'arrêt européen a été remise en cause par l'émission systématique de mandats d'arrêt européens en vue de la remise de personnes recherchées pour des infractions souvent très mineures. Néanmoins, la Commission n'a présenté aucune initiative législative consécutive à cette évaluation – et n'a donc pas cherché à « lisbonniser » le mandat d'arrêt européen – car elle a considéré que les difficultés de fonctionnement identifiées ne trouvaient pas leurs racines dans la décision-cadre, mais dans sa mise en œuvre par les autorités judiciaires nationales.

Elle a dès lors privilégié une approche pragmatique, que l'on retrouve en particulier dans sa communication du 28 septembre 2017 présentant un **manuel pratique de l'émission et de l'exécution d'un mandat d'arrêt européen**¹, dans laquelle elle fait explicitement référence au principe de proportionnalité et précise qu'il est conseillé aux autorités judiciaires d'émission d'examiner si, dans la situation en cause, l'émission d'un mandat d'arrêt européen est proportionnée et si une mesure de l'Union moins coercitive ne permettrait pas de parvenir à un résultat adéquat. Ce manuel promeut également l'échange de bonnes pratiques, qui contribuera à **développer une culture judiciaire commune** parmi les magistrats européens.

b) La décision d'enquête européenne

La décision d'enquête européenne a été introduite par une directive du 3 avril 2014², entrée en vigueur le 22 mai 2017, aux fins de **l'obtention de preuve en matière pénale.**

¹ Texte C(2017) 6389 final.

² Directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale.

Cet instrument se fonde sur le prononcé de décisions prises sous la forme de formulaires simplifiés communs à l'ensemble des États membres. Les décisions d'enquête émises permettent de solliciter la réalisation d'investigations sur le territoire d'un autre État membre, ainsi que l'obtention ou la sauvegarde d'éléments de preuve se trouvant déjà en sa possession.

c) La reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de confiscation des avoirs criminels

La reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de confiscation des avoirs criminels est assurée par un règlement adopté le 14 novembre 2018¹, qui vise à unifier les pratiques de reconnaissance mutuelle en la matière, jusqu'alors régie par deux décisions-cadre.

d) La reconnaissance mutuelle des sanctions pécuniaires

Une décision-cadre de 2005² permet à une autorité judiciaire ou administrative de transmettre directement une sanction pécuniaire à une autorité d'un autre État membre et d'obtenir la reconnaissance et l'exécution de cette sanction, sans qu'aucune autre formalité ne soit requise.

2. Les instruments d'harmonisation du droit pénal matériel

L'Union européenne s'est dotée d'un ensemble de **normes minimales tendant à l'harmonisation des incriminations et des sanctions** dans ses domaines de compétence en matière pénale.

Elle a notamment adopté la directive 2017/541 relative à la **lutte contre le terrorisme**³ afin de disposer de règles minimales en termes de définition des infractions liées à des activités terroristes, et couvrir de façon plus large les comportements liés, en particulier, aux combattants terroristes étrangers, au financement du terrorisme, ainsi qu'aux personnes perpétrant des comportements punissables par l'intermédiaire d'Internet et des médias sociaux. Ce texte a également permis de mieux appréhender la nature transfrontalière du terrorisme et renforcer la coopération des États membres entre eux, ainsi qu'avec les agences et organismes compétents de l'Union en matière de lutte contre le terrorisme, et notamment Europol et Eurojust.

¹ Règlement (UE) 2018/1805 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation.

² Décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires.

³ Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil.

A également été adoptée la directive 2018/1673 relative à la **lutte contre le blanchiment de capitaux** au moyen du droit pénal¹ visant à doter l'Union de règles minimales définissant les infractions et les sanctions encourues en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (rapprochement des législations des États membres s'agissant des catégories d'infractions sous-jacentes dont le blanchiment doit être incriminé, fixation d'un seuil minimal de peine encourue, incrimination de l'auto-blanchiment).

Un projet de directive visant à remplacer la décision-cadre 2001/413/JAI du Conseil qui établit des règles minimales communes pour incriminer la **fraude aux moyens de paiements autres que les espèces**, qui ne suffit plus pour faire face aux évolutions technologiques telles que les monnaies virtuelles et les paiements mobiles, est par ailleurs en cours de négociation. Cette proposition vise à apporter des simplifications par un plus grand rapprochement des législations pénales nationales, notamment en établissant des définitions communes et un niveau minimal commun de sanction pour les peines encourues, ainsi que des règles de compétence plus claires, ou encore un rôle plus important et renforcé pour les points de contact nationaux et le partage de données et d'informations entre les polices nationales et avec Europol.

La direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice a également rappelé, au cours de son audition, qu'il existait plusieurs directives relatives aux **garanties procédurales**, adoptées dans le cadre du programme de Stockholm, sur le droit à l'interprétation et à la traduction (en 2010), le droit à l'information (2012), l'accès à un avocat dès la garde à vue (2013), la présomption d'innocence, la situation des mineurs ou encore l'aide juridictionnelle (2016).

Ces instruments législatifs sont de portée assez générale et nécessitent une transposition dans chaque État membre.

3. Les instruments de coopération judiciaire pénale

La coopération judiciaire pénale revêt plusieurs formes, mais se concrétise principalement dans le cadre d'**Eurojust**, mais aussi à travers divers réseaux européens de praticiens œuvrant au dialogue entre les autorités judiciaires des États membres, notamment le Réseau judiciaire européen (RJE).

¹ Directive (UE) 2018/1673 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 visant à lutter contre le blanchiment de capitaux au moyen du droit pénal.

II. LA MONTÉE EN CHARGE RÉGULIÈRE D'EUROJUST, PRÉFIGURATION DU PARQUET EUROPÉEN

La construction progressive de l'espace de liberté, de sécurité et de justice s'est accompagnée du renforcement régulier d'Eurojust, particulièrement perceptible à compter des attentats terroristes de 2015.

Cette agence joue désormais un rôle important en matière de coopération judiciaire au niveau européen et entre les autorités et juridictions nationales. Des progrès sensibles ont été réalisés dans la transmission à Eurojust d'informations relatives à des poursuites en cours, ce qui illustre une confiance grandissante des autorités judiciaires à son égard. Par ailleurs, l'agence apportera une contribution décisive à la mise en place du parquet européen qui doit se constituer « à partir d'Eurojust », même si elle continuera d'exercer ses compétences en matière de protection des intérêts financiers de l'Union à l'égard des États membres non participants à cette coopération renforcée.

A. LE MANDAT ET LE FONCTIONNEMENT D'EUROJUST

Créée en 2002, dans le contexte des attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, par une décision du Conseil¹, modifiée en 2008², l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale, dite **Eurojust**, est une **entité de concertation des parquets nationaux de l'Union européenne**.

Le réseau des magistrats de liaison, créé en 1993, n'était plus suffisant pour avancer davantage : une structure centrale reposant sur un fonctionnement intergouvernemental était nécessaire. Pour autant, Eurojust n'est pas une « super autorité judiciaire », selon l'expression de l'un des interlocuteurs que vos rapporteurs ont rencontrés à Bruxelles, mais un « **facilitateur** ».

Eurojust est compétente pour le même type de criminalité qu'Europol³, ainsi que pour la criminalité informatique, la fraude, la corruption, les infractions pénales au détriment des intérêts financiers de l'Union, le blanchiment des produits du crime et la participation à une organisation criminelle.

¹ Décision 2002/187/JAI du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité.

² Décision 2009/426/JAI du Conseil du 16 décembre 2008 sur le renforcement d'Eurojust et modifiant la décision 2002/187/JAI instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité.

³ Trafic illicite de stupéfiants, filières d'immigration clandestine, trafic de véhicules volés, traite des êtres humains, faux-monnayage et falsification, trafic de matières radioactives et nucléaires, cybercriminalité, terrorisme et criminalité organisée transnationale.

Les compétences d'Eurojust ont été renforcées par le traité de Lisbonne et sont définies à l'article 85 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Ainsi, Eurojust, qui pouvait déjà demander aux États membres d'initier une enquête – ceux-ci peuvent refuser, mais doivent motiver leur refus –, peut désormais ouvrir elle-même cette enquête. S'agissant du déclenchement de poursuites, elle ne conserve qu'un pouvoir de proposition.

Les missions d'Eurojust s'articulent autour de **trois objectifs majeurs** :

- promouvoir et améliorer la coordination des enquêtes et des poursuites entre les autorités compétentes des États membres ;
- améliorer la coopération entre ces autorités, en facilitant notamment la mise en œuvre de l'entraide judiciaire internationale et l'exécution des demandes d'extradition ;
- soutenir les autorités nationales afin de renforcer l'efficacité de leurs enquêtes et de leurs poursuites.

Eurojust est compétente pour **échanger des informations** avec les autres États membres dans le cadre de la coopération judiciaire pour lutter contre toute forme de crime organisé. Elle assure l'information réciproque entre les États membres. Elle peut **déclencher une enquête** ou demander aux autorités compétentes des États membres d'entreprendre une enquête ou des poursuites sur des faits précis, ainsi que de mettre en place une équipe commune d'enquête. Au cours d'une enquête, elle peut **apporter son concours** pour la traduction, l'interprétation et l'organisation de réunions de coordination.

Eurojust joue également un rôle déterminant pour **encourager la coopération judiciaire entre les États membres et les États tiers**, en particulier les pays des Balkans occidentaux et de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord. Elle a ainsi établi des points de contact en Algérie, en Égypte, en Irak, en Israël, en Jordanie, au Liban, en Arabie saoudite, en Tunisie et auprès de l'Autorité palestinienne, mais aussi en Colombie et en Libye. Eurojust dispose actuellement de points de contact dans 41 États tiers.

Chacun des 28 États membres a détaché un **représentant permanent** au siège d'Eurojust, situé à La Haye. **Ces représentants sont des procureurs, des juges ou des officiers de police**. Ensemble, ils remplissent le mandat d'Eurojust afin de coordonner les autorités nationales à chacune des étapes d'une enquête criminelle ou de poursuites judiciaires, et résolvent également les difficultés et problèmes pratiques engendrés par les divergences entre les systèmes juridiques des différents États membres. Eurojust peut accomplir ses tâches par l'intermédiaire d'un ou plusieurs membres nationaux ou bien en tant que collègue. Les membres nationaux sont secondés par des adjoints, des assistants et des experts nationaux détachés par les États membres.

Ce réseau de correspondants nationaux a récemment démontré sa valeur ajoutée. Ainsi a-t-il constitué le **premier point de contact pour la réponse aux attentats terroristes de Bruxelles en 2016**. Dans l'heure qui a suivi les attentats du 22 mars, Eurojust a activé son réseau de correspondants nationaux en matière de terrorisme pour s'assurer que les autorités judiciaires compétentes de tous les États membres puissent être disponibles en permanence afin de recevoir et traiter immédiatement toute demande urgente ou décision de coopération judiciaire. L'activation du réseau a permis d'offrir une assistance rapide à l'enquête belge sur cet acte terroriste d'envergure, en soutenant et en complétant l'action menée au niveau national par une attention particulière à la dimension internationale des attentats et à l'identification des réseaux criminels et des activités criminelles liées. L'appui d'Eurojust a notamment permis de localiser et de capturer l'un des complices des attentats de Bruxelles. Depuis lors, Eurojust a créé en son sein un Groupe contre-terrorisme, que préside M. Frédéric Baab, membre national pour la France d'Eurojust, depuis novembre 2017.

Par ailleurs, Eurojust s'appuie sur le **Réseau judiciaire européen** afin de recueillir des informations sur les mesures d'application nationales de la réglementation communautaire en vigueur, les modalités de saisine des tribunaux, l'assistance juridique ou encore l'organisation et le fonctionnement des professions juridiques dans chaque État membre. Les points de contact de ce réseau sont à la disposition des autorités judiciaires locales de leur État membre.

B. LA RÉFORME DE LA GOUVERNANCE D'EUROJUST

En 2018, le projet de règlement sur la réforme d'Eurojust a été adopté par les colégislateurs¹. Cette réforme a pour finalité principale de **transformer Eurojust en une véritable agence européenne**.

Le texte **modifie la gouvernance d'Eurojust**, en instituant un conseil exécutif chargé de préparer les décisions du collège relatives à la gestion et à certaines tâches administratives, et fait évoluer la coordination avec Europol, en mettant en cohérence la liste des infractions pour lesquelles Eurojust est compétente et en prévoyant des dispositions relatives aux équipes communes d'enquête. Ces évolutions visent à **améliorer l'efficacité d'Eurojust dans la lutte contre le crime transfrontalier**.

Cette réforme **prend également en compte la création du parquet européen** – il convient de rappeler que celui-ci sera **institué « à partir d'Eurojust »** – et les nouvelles règles en matière de protection des données pour les institutions et les agences de l'Union. Par ailleurs, elle prévoit que le

¹ Règlement (UE) 2018/1727 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et remplaçant et abrogeant la décision 2002/187/JAI du Conseil.

Parlement européen et les parlements nationaux seront à l'avenir davantage impliqués dans l'évaluation des activités d'Eurojust.

C. DES MOYENS INCERTAINS POUR L'AVENIR

Eurojust bénéficie de crédits à hauteur de **274,5 millions d'euros sur la période 2014-2020**. Son budget s'établissait à 38,6 millions d'euros en 2018, après 37,6 millions en 2017, soit une hausse de 2,7 %. Toutefois, le budget initial prévu pour **2019 s'établit à 38,1 millions d'euros**, en baisse de 1,3 %.

Eurojust comptait **313 agents** à la fin de l'année 2018, dont 91 membres nationaux, membres adjoints et assistants, et 222 agents de l'administration. Il convient de noter qu'Eurojust abrite aussi les secrétariats du Réseau judiciaire européen, du Réseau des points de contact traitant de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre et du Réseau des équipes communes d'enquête.

L'évolution des moyens dont Eurojust disposera à l'avenir fait l'objet d'**inquiétudes**, comme vos rapporteurs ont pu s'en rendre compte lors de leur déplacement à La Haye. Le président d'Eurojust a en effet considéré qu'il était indispensable de donner véritablement priorité aux objectifs assignés à la politique de liberté, de sécurité et de justice et, sur cette base, de mieux calibrer les moyens alloués aux agences qui en relèvent. Tel serait le cas pour Eurojust qui va pourtant voir ses effectifs réduits de seize postes, réaffectés au parquet européen. De même, la sécurisation de la transmission des données requiert d'importants investissements techniques. Or, il est pour l'instant prévu qu'Eurojust dispose de **250 millions d'euros sur les années 2021 à 2027**, soit une **réduction de 9 %** par rapport au cadre financier pluriannuel en cours.

D. UNE ACTIVITÉ EN HAUSSE RÉGULIÈRE QUI TRADUIT UN VRAI BESOIN

Selon le ministère de la justice, **Eurojust a su trouver sa place en matière de coopération judiciaire pénale entre les autorités judiciaires nationales**. Le nombre de dossiers ouverts par Eurojust chaque année témoigne du **dynamisme de son activité** et reflète à la fois la confiance en cette agence et la valeur ajoutée avérée qu'elle apporte dans la conduite des enquêtes.

Le tableau ci-dessous illustre la **progression régulière**, avec une accélération depuis 2014, **de l'activité d'Eurojust**, qui a **augmenté de 74,5 %** entre 2014 et 2018 :

Année	Nombre total de dossiers ouverts par Eurojust
2002	202
2003	300
2004	391
2005	588
2006	771
2007	1 085
2008	1 193
2009	1 372
2010	1 424
2011	1 441
2012	1 533
2013	1 576
2014	1 804
2015	2 214
2016	2 306
2017	2 550
2018	3 148

Source : Eurojust.

Une analyse plus qualitative des dossiers dont est saisie Eurojust permet de dégager **deux tendances** :

- les saisines concernent **principalement des dossiers bilatéraux**, les dossiers multilatéraux n'en représentant que 16 %. Cela peut s'expliquer pour certains États membres par l'absence d'un réseau robuste de magistrats de liaison, les bureaux nationaux de ces États membres compensant en quelque sorte cette difficulté en s'appuyant sur Eurojust. À cet égard, le bureau français est, pour sa part, saisi à hauteur de 40 % de dossiers multilatéraux, en raison de la densité du réseau de magistrats de liaison français chez les principaux partenaires européens de notre pays ;

- une **augmentation sensible des dossiers ouverts en matière de terrorisme depuis 2014**, comme le montre le tableau ci-dessous :

Année	Nombre de dossiers de terrorisme ouverts
2014	14
2015	41
2016	67
2017	87
2018	76

Source : Eurojust.

L'activité du bureau français d'Eurojust illustre le **dynamisme des relations des autorités judiciaires françaises avec cette agence** : il a été saisi de 400 dossiers en 2017 et de 541 en 2018, dont 9 en matière de terrorisme. **La France est l'un des États membres qui utilisent le plus Eurojust** (17,2 % des dossiers ouverts), derrière l'Allemagne (715 dossiers ouverts en 2018) et l'Italie (646).

Eurojust offre aux autorités judiciaires nationales un concours sous deux formes principales :

- les **réunions de coordination** (983 en 2018, dont 87 concernant la France), qui permettent de partager les informations relatives aux dossiers et de fixer des stratégies d'enquête partagées ;

- **l'appui aux équipes communes d'enquête** (488 en 2018, dont 37 concernant la France) de manière à fluidifier l'entraide entre les autorités judiciaires. Le nombre d'équipes communes d'enquête a sensiblement augmenté au cours des dernières années, en particulier dans les domaines du terrorisme, de la traite des êtres humains et de la fraude.

Il convient de noter que le bureau français a mis en place des **centres de coordination**, présentant un fort caractère opérationnel, qui consistent à assurer la coordination et le suivi en temps réel d'une opération de police judiciaire conduite simultanément dans plusieurs États membres (par exemple, visionner sur un écran dédié le déroulement d'une perquisition).

Afin de renforcer les analyses et le rôle proactif d'Eurojust, les autorités françaises soutiennent les projets visant à développer les systèmes de gestion des données d'Eurojust, plus particulièrement :

- la proposition visant à **créer un registre judiciaire européen antiterroriste**, soutenue le 20 juin 2018 par une déclaration politique conjointe des ministres de la justice français, belge, espagnol et allemand, initiative réitérée et élargie à l'occasion de la conférence européenne contre le terrorisme, présidée par la garde des Sceaux, le 5 novembre 2018, et reflétée dans la déclaration adoptée le même jour avec ses homologues allemand, belge, espagnol, italien, luxembourgeois et néerlandais. Cette initiative s'appuie sur une décision du Conseil de septembre 2005 en la matière¹. Si le nombre de notifications adressées à Eurojust sur ce fondement progresse (174 en 2013 et 834 en 2018), **l'asymétrie entre États membres est forte et ne garantit pas l'exhaustivité de l'information dont bénéficie Eurojust**, indispensable pour lui permettre d'effectuer des recoupements entre dossiers et pour analyser globalement le phénomène terroriste en Europe. Ce nouveau registre européen devrait entrer en fonction en septembre 2019 ;

- le second projet vise à doter Eurojust d'un **système d'échange d'informations** plus sécurisé et mieux adapté aux correspondances dématérialisées. Les interlocuteurs que vos rapporteurs ont rencontrés à La Haye ont particulièrement insisté sur ce projet, qui requiert d'importants investissements financiers dans les années à venir.

¹ *Décision 2005/671/JAI du Conseil du 20 septembre 2005 relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes.*

III. LE PARQUET EUROPÉEN, « SAUT QUALITATIF MAJEUR », MAIS LIMITÉ, DE LA COOPÉRATION JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE

Organe indépendant des institutions de l'Union européenne, doté de la personnalité juridique, le parquet européen, établi par le règlement 2017/1939¹, sera **compétent pour ouvrir des enquêtes et engager des poursuites pour lutter contre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. Son mandat sera donc limité à cette seule compétence et ne traitera pas d'autres incriminations.**

La protection des intérêts financiers de l'Union vise à garantir que les fonds du budget communautaire sont utilisés correctement, l'Union et ses États membres étant parfois confrontés à des affaires complexes de fraude aux fonds structurels ou de fraude à la TVA transfrontière de grande ampleur. Le parquet européen a pour objectif de **remédier aux lacunes identifiées** en la matière, **en complément de l'action de l'OLAF et d'Eurojust.**

Dans son étude, adoptée le 24 février 2011², l'Assemblée générale plénière du Conseil d'Etat évoquait les motifs de nature à justifier la création d'un parquet européen, qui constituerait « un **saut qualitatif majeur** par rapport à un simple renforcement des institutions existantes ». L'étude mettait en avant différents éléments relevant tant de l'efficacité juridique que de la réponse aux attentes des citoyens européens : une atténuation des effets de l'hétérogénéité des normes et systèmes pénaux des États membres, une participation au renforcement des droits des justiciables, une réponse aux insuffisances de la coopération pénale entre les États membres et la prévention et l'atténuation des effets de la délinquance financière au détriment de l'Union européenne.

Il ne s'agit pas seulement d'une question technique réservée aux spécialistes. Elle peut aussi comporter des développements politiques ayant des conséquences potentielles dans l'opinion publique. On rappellera ainsi que le Premier ministre tchèque, M. Andrej Babis, fait l'objet d'une enquête dans son pays pour une affaire de détournement présumé, d'un montant d'environ deux millions d'euros, en 2007 et 2008, de fonds européens destinés aux PME, en lien avec ses activités économiques (affaire dite « Nid de cigogne »).

¹ Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du parquet européen.

² Étude intitulée Réflexions sur l'institution d'un parquet européen.

A. L'ABOUTISSEMENT DE LONGUES NÉGOCIATIONS EUROPÉENNES

La Commission européenne a déposé sa proposition de règlement portant création du parquet européen, le 17 juillet 2013¹.

Ce texte traduit sa **vision à l'origine très intégrée** du parquet européen, qualifiée d'« irréaliste » par un interlocuteur de vos rapporteurs : elle souhaitait en effet que le niveau central du parquet européen soit incarné par un procureur unique et que ce dernier dispose d'une compétence exclusive pour enquêter et poursuivre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. Or, ce projet a été rejeté par un très grand nombre d'États membres. Les négociations n'ont véritablement débuté que lorsque la Commission a accepté le principe de la collégialité.

Toutefois, elles ont été bloquées du fait de **l'opposition ferme de plusieurs États membres**, en particulier les Pays-Bas, la Suède, la Pologne et la Hongrie. Face à ces réticences, les ministres français et allemand de la justice, en décembre 2016, ont **proposé de recourir à une coopération renforcée**. Ainsi, conformément à l'article 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et en l'absence d'unanimité sur la proposition de règlement de la Commission, le parquet européen ne verrait le jour que grâce à un groupe composé d'**au moins neuf États membres**.

Par ailleurs, **14 parlements nationaux, dont le Sénat français**, représentant 18 des 56 voix possibles, soit un quart des voix attribuées aux parlements nationaux, ont adopté un **avis motivé dénonçant le non-respect du principe de subsidiarité** par la proposition de règlement de la Commission, mettant ainsi en œuvre la **procédure dite de « carton jaune »** prévue par l'article 7.2 du protocole n° 2 annexé aux traités².

¹ Texte COM (2013) 534 final.

² Pour plus de détails, il est possible de se reporter au rapport 2017 de la Commission sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (texte COM (2018) 490 final du 23 octobre 2018), pages 13 à 15.

L'avis motivé du Sénat sur la création du parquet européen

En adoptant, le 28 octobre 2013, à l'initiative de votre rapporteure Sophie Joissains, sa résolution européenne portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement portant création du parquet européen¹, le Sénat avait considéré que ce texte ne respectait pas le principe de subsidiarité.

En effet, s'il avait **soutenu le principe de la création d'un parquet européen**, il relevait que la Commission européenne voulait promouvoir une formule très intégrée dont on pouvait craindre « qu'elle ne réussisse pas à s'imposer dans la pratique face aux réticences prévisibles des États membres ». Le Sénat s'était au contraire montré **favorable à un parquet européen de forme collégiale et s'appuyant sur des délégués nationaux dans chaque État membre**. Pour lui, « cette formule souple apparaît comme la plus adaptée pour que le parquet européen puisse progressivement s'ancrer dans les systèmes nationaux et être accepté par les praticiens des États membres », alors que, « en faisant un choix beaucoup plus centralisateur et directif, la Commission européenne paraît aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif d'un meilleur pilotage et d'une coordination renforcée ».

La Commission a néanmoins maintenu sa proposition, ce qui a **conduit le Conseil à modifier substantiellement les équilibres de la proposition initiale de la Commission**.

Au cours des négociations, le ministère français de la justice a défendu une vision favorable à la création d'un parquet européen incluant le plus grand nombre d'États membres. **Les autorités françaises ont également porté et soutenu le modèle collégial**, indispensable dès lors que le projet affectait directement la souveraineté nationale, **ainsi que l'organisation du travail en chambres permanentes**. Elles ont soutenu le **principe de compétences partagées entre le parquet européen et les autorités nationales**, respectant les procédures pénales nationales, ainsi que **l'inclusion de la TVA dans le champ de compétences** du parquet européen. Contrairement à l'Allemagne, elles ont défendu une **référence à la directive 2017/1371, dite « directive PIF »**², dont l'article 2.1 a) définit les intérêts financiers de l'Union comme « l'ensemble des recettes perçues, des dépenses exposées et des avoirs qui relèvent : i) du budget de l'Union ; ii) des budgets des institutions, organes et organismes de l'Union institués en vertu des traités ou des budgets gérés et contrôlés directement ou indirectement par eux », pour définir la compétence matérielle du parquet européen. **Sur ces points importants, les positions françaises ont prévalu.**

¹ Résolution européenne portant avis motivé n° 26 (2013-2014).

² Directive (UE) 2017/1371 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 au moyen du droit pénal.

Lors du Conseil européen des 9 et 10 mars 2017, l'absence d'unanimité formellement constatée sur le projet issu des négociations a ouvert la voie à une coopération renforcée. Lors du Conseil du 3 avril 2017, 16 États membres ont notifié officiellement par lettre leur intention de lancer une coopération renforcée, permettant ainsi d'ouvrir les discussions sur la base de la proposition de règlement de janvier 2017. **Lors du Conseil JAI du 8 juin 2017, 20 États membres sont parvenus à un accord politique sur la création du nouveau parquet européen** : l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Finlande, **la France**, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, l'Espagne et la Slovénie. Le 5 octobre suivant, le Parlement européen, à son tour, a approuvé la création de cette structure et le règlement a été définitivement adopté le 12 octobre 2017, sous la forme d'une coopération renforcée entre 20 États membres, **rejoints ensuite par Malte et les Pays-Bas**. Il est prévu que le parquet européen soit **opérationnel en novembre 2020**.

S'agissant des États non participants, figurent donc : le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark, qui ne sont pas liés par ce texte du fait de la dérogation dont ils bénéficient dans le domaine JAI ; la Hongrie et la Pologne, qui ont indiqué qu'elles n'entendaient pas rejoindre le parquet européen ; la Suède, dont le parlement s'est prononcé dans un sens défavorable, sans exclure toutefois, à terme, de rejoindre la coopération ; **la Suède a d'ailleurs récemment fait part de son souhait de rejoindre le parquet européen**, même si cette déclaration politique n'a pas, pour l'instant, fait l'objet d'une traduction juridique.

Depuis l'adoption du règlement instituant le parquet européen, le ministère de la justice représente la France dans le groupe d'experts chargé du suivi de la mise en œuvre dudit parquet. Plusieurs enjeux font l'objet d'un **suivi attentif** de sa part : la rédaction de la fiche de poste du chef du parquet européen a donné lieu à d'importantes discussions sur le grade de recrutement, la limite d'âge et les compétences linguistiques ; la rédaction du profil de poste des procureurs européens a donné lieu à des échanges similaires ; les échanges sont en cours sur les conditions d'emploi des procureurs européens délégués ; plusieurs réunions ont été consacrées au système de gestion des données du parquet européen, notamment pour déterminer où doit se situer l'original du dossier et dans quelle mesure les solutions avancées par la Commission sont techniquement faisables en un temps restreint.

B. LES COMPÉTENCES, L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DU PARQUET EUROPÉEN

1. Le champ de compétences du parquet européen

Le parquet européen disposera d'une **compétence partagée avec les autorités nationales**.

Du point de vue de sa **compétence matérielle**, le parquet européen ouvrira et dirigera des enquêtes et engagera des poursuites en matière d'**atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne**, tels qu'ils sont définis par la « directive PIF ». Pour les fraudes portant atteinte aux ressources propres de l'Union, le parquet européen ne sera compétent que pour les infractions ayant un lien avec le territoire de deux États membres ou plus, causant un préjudice financier supérieur à 10 millions d'euros¹ et résultant d'un système frauduleux. En pratique, il pourra s'agir de **faits de corruption, de détournement de fonds publics ou d'abus de confiance, de blanchiment d'argent, ainsi que d'escroqueries à la TVA**.

Du point de vue de ses **compétences territoriale et personnelle**, le parquet européen est compétent lorsque les infractions ont été commises :

- en tout ou partie sur le territoire d'un ou de plusieurs États membres ;

- en dehors du territoire d'un État membre, par un ressortissant d'un État membre et par un fonctionnaire ou agent de l'Union européenne.

En cas de désaccord entre le parquet européen et les autorités nationales chargées des poursuites sur la question de savoir si le comportement délictueux relève ou non du champ de compétence du parquet européen défini par le règlement, ce sont les autorités nationales compétentes pour statuer en cas de poursuites à l'échelle nationale qui déterminent l'autorité compétente pour instruire l'affaire. Les États membres désignent l'autorité nationale appelée à statuer sur la répartition des compétences.

2. L'organisation du parquet européen

Le parquet européen est un **organe indivisible fonctionnant comme un parquet unique à structure décentralisée**. Il deviendra la **première instance européenne indépendante avec des compétences judiciaires propres en matière pénale**.

¹ Le parquet européen ne sera compétent que par exception pour les infractions PIF causant un préjudice inférieur, lorsqu'elles ont des répercussions au niveau de l'Union européenne ou lorsqu'elles mettent en cause un officiel ou un fonctionnaire de l'Union européenne.

Il est organisé en **deux niveaux** :

- un niveau centralisé, avec le chef du parquet européen et les procureurs européens ;
- un niveau décentralisé, avec les procureurs européens délégués.

Au niveau central, les organes du bureau central, installé à **Luxembourg**, comportent, d'une part, le **collège**, chargé du suivi général des activités, de la définition de la politique pénale, ainsi que des questions générales soulevées par des dossiers particuliers, et, d'autre part, les **chambres permanentes**, qui supervisent et dirigent les enquêtes, décident des classements sans suite, des procédures de poursuites simplifiées ou des renvois des affaires devant les juridictions nationales. La question du niveau de spécialisation et celle de l'organisation des chambres permanentes demeurent entières à ce stade ; le collège, qui devra répondre à ces questions à la majorité des deux tiers, devra parvenir à un équilibre entre le fonctionnement collégial des chambres permanentes et l'efficacité de leurs travaux.

Ce bureau central comprend deux types de membres : d'une part, le **chef du parquet européen, nommé par le Parlement européen et le Conseil pour un mandat non renouvelable de sept ans** et choisi parmi des membres actifs du corps judiciaire d'un État membre, ainsi que ses adjoints, qui sont chargés de représenter le parquet européen, d'en organiser et d'en diriger les activités ; d'autre part, **chaque État membre est représenté par un procureur européen, nommé pour un mandat non renouvelable de six ans**, chacun des procureurs européens étant chargé d'un contrôle plus étroit des affaires concernant son État membre d'origine.

Le niveau décentralisé est constitué par deux procureurs européens délégués au minimum, qui sont affectés dans chaque État membre. Chargés du **suivi opérationnel des enquêtes et des poursuites**, les procureurs européens délégués agissent au nom du parquet européen en suivant les orientations et les instructions de la chambre permanente chargée de l'affaire, ainsi que celles du procureur européen chargé de la surveillance. Investis des mêmes pouvoirs que les procureurs nationaux dans le domaine des enquêtes, des poursuites et de la mise en état des affaires, les procureurs européens délégués peuvent ainsi engager des poursuites au niveau national.

3. Le fonctionnement du parquet européen

Le parquet européen peut être **saisi de deux manières**, soit en ouvrant lui-même une enquête à la suite d'un signalement qui lui est directement adressé, soit en exerçant son droit d'évocation afin de se saisir d'une enquête déjà ouverte dans l'un des États membres.

Pour permettre l'exercice de ces prérogatives, le règlement **impose** aux autorités des États membres, ainsi qu'aux institutions, organes et organismes de l'Union européenne **d'informer le parquet européen dans un délai raisonnable en cas de soupçon d'infraction relevant de sa compétence.**

La liste des mesures d'enquête dont doit disposer le parquet européen comprend notamment les perquisitions et saisies, les écoutes téléphoniques, la rétention de données et la géolocalisation. Le règlement permet la mise en œuvre des mesures d'investigations transfrontières directement entre procureurs européens délégués, **sans recours aux instruments d'entraide et de reconnaissance mutuelle**, grâce à une autorisation juridictionnelle unique dans l'État d'exécution de la mesure.

Le règlement exclut la possibilité de déclarer irrecevable un élément de preuve au seul motif qu'il a été recueilli dans un autre État membre ou conformément au droit d'un autre État membre. En contrepartie, il affirme le principe de liberté d'appréciation des éléments de preuve par la juridiction de fond.

Il ne crée pas de procédure de transaction *sui generis*, mais permet le recours aux procédures simplifiées prévues par le droit de l'État membre concerné, sur décision de la chambre permanente après proposition du procureur européen délégué.

Le règlement garantit un système complet de contrôle juridictionnel : un contrôle juridictionnel national pour les actes d'investigation ; un recours préjudiciel devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) saisie par les juridictions nationales pour apprécier la validité des actes d'investigation du parquet européen ou interpréter et apprécier la validité du droit de l'Union ; un contrôle direct par la CJUE, notamment pour les décisions du parquet européen de classement sans suite.

L'insertion du parquet européen dans le système judiciaire français devrait être facilitée par une habitude acquise dans les parquets de s'assurer de leur compétence, voire d'envisager un dessaisissement au profit de parquets plus spécialisés, notamment les juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) ou le procureur de la République financier.

Le Parquet national financier

Le Parquet national financier (PNF), institué en décembre 2013 et entré en activité le 1^{er} février 2014, est compétent pour les affaires de corruption nationale et internationale, dont le contentieux est en forte progression, et de fraude fiscale, y compris la fraude à la TVA. Cette dernière comporte une importante activité internationale et entre également dans le champ de compétences du parquet européen.

Lors de leur audition, Mme Éliane Houlette, procureur de la République financier près le tribunal de grande instance de Paris, et M. Jean-Luc Blachon, premier vice-procureur, ont indiqué que la grande majorité des dossiers traités par le PNF comportait une dimension internationale et nécessitait donc une coopération avec les autorités judiciaires étrangères (échanges d'informations, demandes d'investigations, d'arrestation ou d'extradition, déplacements de magistrats, liens avec Eurojust, équipes communes d'enquête financées par le budget de l'Union européenne, etc.). Ainsi, en 2018, le PNF a adressé 103 demandes d'entraide à ses homologues étrangers et a reçu 40 demandes.

Au niveau européen, la coopération est facilitée par les relations directes entre les autorités judiciaires, si besoin avec le recours au bureau français d'Eurojust, avec lequel le PNF entretient des relations quasi-quotidiennes. Le PNF pourra apporter son expertise au futur procureur européen délégué français.

Compte tenu de l'importance de cette coopération européenne et de la similitude des compétences, il paraît nécessaire que le PNF soit consulté par le ministère de la justice sur la mise en place du parquet européen. Il semble que cela n'ait pas été le cas, ce que les rapporteurs regrettent... Le risque de conflits de compétences n'est en effet pas nul, d'autant plus que le seuil de 10 millions d'euros applicable aux fraudes transfrontalières pour la saisine du parquet européen peut évoluer au cours de la procédure. De même, des interrogations demeurent sur la saisine consécutive aux signalements : les autorités de contrôle saisiront-elles directement le parquet européen plutôt que le PNF ou les deux institutions simultanément ?

Le nombre de dossiers qui pourraient relever du parquet européen reste à ce stade limité, évalué entre cinquante et soixante.

L'impact attendu du parquet européen en France pourrait dépendre de plusieurs facteurs : l'emploi par le parquet européen de plusieurs magistrats français, au minimum le procureur européen et deux procureurs européens délégués ; la détermination de la localisation des procureurs européens délégués, de leurs interactions avec l'éventuel parquet de rattachement et avec les magistrats du siège ; la détermination de l'intervention du parquet européen en appel et en cassation.

C. LA MISE EN PLACE DU PARQUET EUROPÉEN

1. Le calendrier de la mise en place du parquet européen

Le règlement instituant le parquet européen, adopté le 12 octobre 2017, est entré en vigueur le 20 novembre suivant. L'entrée en fonction du parquet interviendra dès sa mise en place, à une date fixée par décision de la Commission, **au plus tôt** trois ans après la date d'entrée en vigueur du règlement, soit **le 20 novembre 2020**. Un directeur administratif par intérim a été nommé dans l'attente du fonctionnement complet du parquet européen ; il s'agit de M. Olivier Salles, que vos rapporteurs ont rencontré lors de leur déplacement à Bruxelles.

La mise en œuvre du parquet européen intervient à **deux niveaux** :

1°) au niveau européen, la Commission organise régulièrement des réunions d'experts nationaux.

Le 30 juillet 2018, le Conseil a adopté les décisions d'exécution sur les règles de fonctionnement du **comité de sélection du chef du parquet européen**. Le 18 septembre, il a adopté la décision désignant les douze membres du comité de sélection, dont le Français Jean-Claude Marin, ancien procureur général près la Cour de cassation.

L'appel à candidatures a été publié le 19 novembre, avec un délai de réponse au 14 décembre 2018. Le comité de sélection a établi, le 5 février 2019, la **liste des trois candidats** qu'il a retenus, à savoir - dans cet ordre - **la Roumaine Laura Codruta Kövesi**, ancienne procureure en chef de la Direction nationale anticorruption, **le Français Jean-François Bohnert**, procureur général près la cour d'appel de Reims, et **l'Allemand Andrés Ritter**, parmi les onze qu'il avait préalablement présélectionnés, sur les 30 candidatures reçues, et auditionnés. Cette liste de trois candidats a été transmise au Conseil statuant à la majorité simple et au Parlement européen en vue d'une **désignation du chef du parquet européen courant avril 2019**, pour un mandat de sept ans non renouvelable.

Le 20 février, le Conseil a établi sa propre liste qui a placé largement en tête le candidat français, les candidats roumain et allemand arrivant *ex æquo*. Mais, le 27 février, le Parlement européen a, lui aussi, arrêté sa propre liste, en plaçant Mme Kövesi en première position, suivie du candidat français puis, loin derrière, du candidat allemand.

Le 20 mars, les négociations ont débuté entre les représentants du Conseil, les ambassadeurs finlandais, croate et portugais, et ceux du Parlement européen, Claude Moraes (Royaume-Uni - S&D), président de la commission LIBE, Judith Sargentini (Pays-Bas - Verts/ALE), vice-présidente, et Ingeborg Gräßle (Allemagne - PPE), présidente de la commission du contrôle budgétaire, qui doivent trouver un accord.

Cependant, en dépit de plusieurs réunions de négociations, **cette procédure de désignation n'est pas encore achevée**. En effet, chacune des deux institutions campe sur sa position, le Conseil soutenant M. Bohnert, et le Parlement européen, Mme Kövesi. Les négociations ont été interrompues le 4 avril et il semble peu probable qu'elles puissent reprendre avant les élections européennes, ce qui conduirait sans doute le prochain Parlement européen à reprendre la procédure interne de désignation de son candidat. Toutefois, la Commission n'aurait pas perdu tout espoir de parvenir à un accord sur le nom du futur chef du parquet européen avant la fin de son propre mandat, à l'automne 2019.

Par ailleurs, cette **procédure est marquée par une polémique** touchant la candidate roumaine. Laura Codruta Kövesi, qui fait l'objet d'une enquête controversée dans son pays, avait en effet été démise de ses fonctions par le nouveau gouvernement de la Première ministre (PSD) Viorica Dancila, dans un contexte marqué par des interrogations sur le respect de l'État de droit en Roumanie. Dès lors, le gouvernement roumain a fait savoir qu'il ne soutenait pas sa compatriote pour occuper le poste de chef du parquet européen. De surcroît, la candidate roumaine a été mise en examen, fin mars, pour des faits de corruption, avec un contrôle judiciaire strict incluant l'interdiction de sortir de Roumanie, ce qui rend naturellement difficile sa participation à la procédure de désignation. La Haute Cour de justice roumaine a toutefois levé ce contrôle judiciaire.

Vos rapporteurs regrettent d'autant plus cette polémique que l'Union européenne doit désigner le premier titulaire d'une fonction importante, dont la légitimité doit être incontestable pour pouvoir s'imposer dans le monde judiciaire des États membres participants.

Par ailleurs, le Conseil a adopté une décision¹ qui habilite son secrétaire général à approuver, au nom et sous la responsabilité du Conseil, les réponses aux plaintes introduites auprès du Conseil par les candidats qui ont été exclus de la procédure de sélection ou qui ne figurent pas sur la liste restreinte des candidats qualifiés dressée par le comité de sélection pour la nomination du chef du parquet européen, et qui estiment que ces décisions leur font grief. En effet, lors du choix par le Conseil de son candidat, l'Italie et l'Espagne avaient émis des critiques relatives à la composition de la liste du comité de sélection, qui ne comportait que trois noms, alors qu'elle pouvait en comporter jusqu'à cinq. Or, l'Italie et l'Espagne avaient des candidats parmi les onze personnes auditionnées par le comité de sélection. Certes, aucune plainte n'aurait été déposée auprès du Conseil jusqu'à présent, mais il pourrait y en avoir à l'avenir.

La procédure de sélection des procureurs européens débutera ensuite en vue d'une désignation au cours du second semestre 2019. Les États membres ont été invités à présenter leurs candidats avant la fin du

¹ *Décision 7626/19 du 10 avril 2019.*

mois de mars 2019. Ces 66 candidatures, soit 3 par État membre participant, seront également examinées par le comité de sélection.

Les discussions relatives au règlement intérieur du parquet européen et aux différents actes de mise en œuvre de ce règlement se sont engagées, début 2019, au sein d'un groupe d'experts de la Commission. Ces actes relèveront *in fine* du collège du parquet européen dès sa constitution en novembre 2019.

Le parquet européen siègera à Luxembourg, dans un bâtiment proche de la CJUE ;

2°) au niveau national, le droit français devra être adapté pour permettre le fonctionnement du parquet européen en novembre 2020, qu'il s'agisse du statut des magistrats du parquet européen ou de leurs prérogatives.

Le règlement étant d'application directe, il ne nécessitera pas de transposition en droit interne. Néanmoins, il sera nécessaire d'adopter des dispositions relevant :

- de la loi organique pour les aspects statutaires ;

- de la loi ordinaire, notamment pour l'articulation entre les procédures nationales et celles du parquet européen. Les enquêtes qu'il conduira ne pouvant donner lieu à ouverture d'information judiciaire, un cadre d'enquête spécifique devra être prévu, *a minima* dans les cas où des mesures de contraintes seraient nécessaires (détention provisoire ou contrôle judiciaire).

Selon des informations communiquées par la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice, une **loi dédiée** pourrait être adoptée avant la fin de la session parlementaire de l'été 2020, soit en juillet 2020. Cela permettrait de disposer de quelques semaines pour travailler à la rédaction de la circulaire, à la préparation de l'identification des dossiers en cours relevant du parquet européen et susceptibles de lui être transmis et à la rédaction des textes réglementaires.

2. Les moyens alloués au parquet européen

a) Les moyens budgétaires

La Commission européenne envisage d'allouer **5 millions d'euros à la mise en place du parquet européen** dans sa proposition de budget européen pour 2019, présentée le 23 mai 2018, étant entendu que le budget prévisionnel décidé en 2017 avait été évalué à 4,9 millions d'euros (2,3 millions pour le personnel, 1,9 million au titre des dépenses opérationnelles et 0,6 million pour l'infrastructure).

Le règlement ayant institué le parquet européen prévoit plusieurs principes en matière budgétaire :

- l'instauration d'un budget propre, nécessaire à son autonomie et à son indépendance et « alimenté pour l'essentiel par une contribution du budget de l'Union »¹, la Commission étant chargée de l'établissement et du fonctionnement administratif initial du parquet européen jusqu'à ce que ce dernier ait la capacité d'exécuter son propre budget² ;

- la prise en charge des coûts liés aux mesures d'enquête : ces coûts devraient en principe être pris en charge par les autorités nationales qui les exécutent. Toutefois, les coûts exceptionnellement élevés liés aux mesures d'enquête, occasionnés, par exemple, par des avis complexes émis par des experts, de vastes opérations policières ou des activités de surveillance menées durant une longue période, pourraient être remboursés en partie par le parquet européen, y compris, lorsque cela est possible, par la réaffectation de ressources provenant d'autres lignes budgétaires du parquet européen, ou par la modification du budget en conformité avec le règlement et les règles financières applicables³ ;

- la prise en charge des dépenses opérationnelles : les dépenses opérationnelles du parquet européen (en particulier, le coût de la communication entre les procureurs européens délégués et le niveau central, comprenant les frais de correspondance, les frais de déplacement, les traductions nécessaires, etc.) devraient être couvertes par le budget de ce dernier, tandis que les frais liés aux services administratifs et de secrétariat des procureurs européens délégués devraient être pris en charge par les États membres⁴. La mise en place du réseau informatique constituera un chantier important ; il devra permettre la communication, dans des conditions optimales de sécurité, entre le parquet européen et les autorités nationales. La Commission a mandaté un prestataire qui, sur la base d'une consultation dans les États membres participants, fera des recommandations sur les applications à développer et le matériel à acquérir ;

- la couverture des coûts de mise en œuvre du parquet européen est à la charge des États membres⁵.

Ainsi, la contribution financière française devrait être la suivante : prise en charge financière des équipes entourant les procureurs européens délégués, frais d'installation matérielle des procureurs européens délégués, prise en charge des frais courants liés aux enquêtes, sous la réserve d'une possibilité de demander au parquet européen une prise en charge de mesure d'enquête exceptionnellement coûteuse, éventuelle prise en charge de frais de traduction qui ne le seraient pas au niveau central, éventuels développements informatiques inhérents à la mise en place du parquet européen.

¹ Considérant 111 du règlement.

² Article 20.1.

³ Considérant 112 et article 91.

⁴ Considérant 113.

⁵ Considérant 113.

b) Les moyens en ressources humaines

Le parquet européen assumera la charge des emplois de magistrats, à la fois en tant qu'agents temporaires (le chef du parquet européen et les 22 procureurs européens) et en tant que conseillers spéciaux (les procureurs européens délégués).

S'agissant des autres agents, outre l'emploi du directeur administratif - un directeur administratif par intérim dans un premier temps -, le parquet européen aura la possibilité d'engager des agents contractuels ainsi que des agents temporaires. Il pourra également avoir recours, en plus de son propre personnel, à des experts nationaux détachés ou à d'autres personnes mises à sa disposition.

Le parquet européen bénéficiera de transferts de postes d'autres agences européennes, à la suite de redéploiements. Il est ainsi prévu que **115 personnes rejoignent le parquet européen d'ici à 2023**, soit 45 en provenance de l'OLAF, 16 d'Eurojust et 4 de la Commission, tandis que **50 postes seront créés**. Cette affectation devrait être progressive : en 2019, 1 poste sera transféré de l'OLAF (puis 9 autres en 2020 et autant en 2021, 10 en 2022 et 16 en 2023), et les effectifs d'Eurojust seront réduits de 6 postes au bénéfice du parquet européen, qui se verra affecter également 2 postes de la Commission.

L'évolution prévisible des effectifs du parquet européen est la suivante :

Évolution des effectifs du parquet européen - procureurs et directeur administratif	
2018	0
2019	32
2020	42
2021	82
2022	97
2023	115

Source : Secrétariat général des affaires européennes.

Évolution des effectifs du parquet européen - « autres staff » (assistants, RH, informatique, etc.)	
2018	0
2019	11
2020	20
2021	60
2022	75
2023	93

Source : Secrétariat général des affaires européennes.

D. L'INDISPENSABLE COORDINATION ET COMPLÉMENTARITÉ AVEC L'OLAF, EUROPOL ET EUROJUST : CONDITION DU SUCCÈS DU PARQUET EUROPÉEN

Pour permettre au parquet européen de remplir pleinement ses missions, il est indispensable que les différentes agences intervenant dans l'espace de justice européen coordonnent leurs activités.

Les agences européennes ont certes une obligation de coopération entre elles et avec le futur parquet européen, mais elles devront trouver la manière de fonctionner au mieux sans doublon ni déperdition de compétences et dans un champ géographique différent, l'OLAF, Europol et Eurojust comportant l'ensemble des États membres, mais le parquet européen seulement vingt-deux.

En fonction de leur mandat et de leurs habitudes de travail, il sera plus ou moins facile pour ces organes de coopérer avec le parquet européen. C'est sans doute avec Eurojust que les relations seront les moins sensibles, tandis que la création d'un tel parquet pourrait se traduire par des évolutions significatives du rôle et du mode de fonctionnement de l'OLAF et d'Europol.

1. Avec l'OLAF

L'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a été créé par une décision de 1999¹, modifiée en 2015². Il est **chargé de détecter les cas de fraude concernant des fonds du budget de l'Union européenne, d'enquêter à leur sujet et d'y mettre un terme, et de protéger les intérêts financiers de l'Union**. Il n'a pas d'attributions judiciaires.

Malgré une autonomie budgétaire et administrative destinée à garantir son indépendance opérationnelle, **l'OLAF fait partie intégrante de la Commission** – il est placé sous l'autorité du commissaire en charge du budget, et non de celui compétent pour la justice. **L'indépendance de l'OLAF en termes de pouvoirs d'investigation** interdit toutefois à son directeur général de demander ou d'accepter des instructions d'un gouvernement ou d'une institution de l'Union, y compris la Commission. L'OLAF contribue également à la conception de la stratégie antifraude de l'Union européenne et peut prendre des initiatives destinées à élaborer ou renforcer la législation dans son domaine de compétence, y compris lorsqu'il s'agit d'instruments relevant de la coopération judiciaire et policière.

L'OLAF remplit ses missions :

- en menant des enquêtes indépendantes sur la fraude et la corruption portant sur des fonds européens, afin de s'assurer que ceux-ci servent effectivement à financer des projets susceptibles de stimuler l'emploi et la croissance en Europe. Ses enquêtes administratives peuvent être internes, c'est-à-dire effectuées au sein des institutions européennes, ou externes, c'est-à-dire menées dans les États membres et dans certains pays tiers avec lesquels des accords de coopération ont été conclus ;

- en contribuant à renforcer la confiance des citoyens dans les institutions de l'Union par le biais d'enquêtes sur les fautes graves commises par le personnel de l'Union européenne et les membres des institutions européennes ;

- en élaborant une politique antifraude solide pour l'Union européenne. Il peut enquêter sur des questions relatives à la fraude, à la

¹ Décision 1999/352/CE de la Commission du 28 avril 1999 instituant l'Office européen de lutte antifraude.

² Décision (UE) 2015/2418 de la Commission du 18 décembre 2015 modifiant la décision 1999/352/CE.

corruption et à d'autres infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union en ce qui concerne : toutes les dépenses de l'Union (fonds structurels, fonds concernant la politique agricole commune et le développement rural, dépenses directes et aide extérieure) ; certaines recettes de l'Union, essentiellement les droits de douane ; les soupçons de fautes graves commises par le personnel de l'Union européenne et les membres des institutions européennes.

Les relations de l'OLAF avec les autorités judiciaires nationales

Les relations de l'OLAF avec les autorités judiciaires nationales dans le cadre de procédures pénales peuvent prendre différentes formes prévues par le règlement n° 883/2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF¹ :

1°) transmission par l'OLAF de ses rapports et recommandations aux autorités des États membres à l'issue de ses enquêtes.

Dans la pratique, il existe, en France, un double circuit de transmission : pour les enquêtes internes, l'OLAF transmet son rapport directement aux autorités judiciaires, accompagné de recommandations aux fins d'ouverture d'une enquête pénale au niveau national, en application de l'article 11.5 du règlement n° 883/2013 ; pour les enquêtes externes, l'OLAF transmet son rapport et ses recommandations aux autorités de gestion (régions ou administrations) et à d'autres autorités (judiciaires, financières, administratives ou disciplinaires), sur le fondement de l'article 11.12. Ces autorités peuvent ensuite saisir le parquet européen, sur la base de l'article 40 du code de procédure pénale ;

2°) assistance apportée par l'OLAF aux autorités judiciaires par la communication d'informations supplémentaires en provenance d'autres services ou institutions communautaires, obtenues au cours d'enquêtes internes ou externes, en application de l'article 12 du règlement, ou en tant qu'expert désigné par l'autorité judiciaire sur le fondement des articles 77-1 ou 156 du code de procédure pénale ;

3°) suivi par l'OLAF des procédures judiciaires nationales dans les États membres à la suite de la transmission d'informations ayant conduit les autorités nationales à ouvrir une enquête, lorsqu'une enquête administrative est ouverte à l'OLAF, en application de l'article 15.2 de la directive « PIF » et de l'article 11.6 du règlement qui prévoit qu' « à la demande de l'Office, les autorités compétentes des États membres concernés lui envoient, en temps utile, des informations sur les suites éventuellement données après la transmission par le directeur général de ses recommandations » ;

¹ Règlement (UE, EURATOM) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil.

² L'article 11.1 prévoit une transmission des recommandations aux « autorités compétentes », tandis que l'article 11.5 prévoit une transmission aux « autorités judiciaires ».

4°) association de l'Office à la procédure pénale nationale : en application de l'article 12 du règlement, « l'Office peut produire des éléments de preuve dans les procédures engagées devant les juridictions nationales conformément au droit national et au statut ». En outre, le guide de l'enquête de l'OLAF précise son intervention possible en tant que témoin au procès pénal afin d'exposer les intérêts communautaires en jeu.

Source : Direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice.

Pour mener ces enquêtes, l'OLAF se fonde sur les informations transmises par les responsables de la gestion des fonds européens au sein des institutions européennes ou dans les États membres, ces derniers étant tenus de désigner un service de coordination antifraude (SCAF) pour favoriser la coopération et l'échange d'informations avec l'OLAF, dont il est le correspondant principal.

Pour la France, le SCAF est assuré par la **délégation nationale à la lutte contre la fraude** (DNLF), rattachée au ministère de l'économie, des finances, de l'action et des comptes publics, qui a par ailleurs pour mission le pilotage de la coordination des administrations et des organismes publics en charge, chacun dans son domaine, de la lutte contre la fraude fiscale et sociale.

Le bilan de l'OLAF

Entre 2010 et 2017, l'OLAF a mené à bien plus de 1 800 enquêtes, a recommandé le recouvrement de plus de 6,6 milliards d'euros pour le budget de l'Union européenne et a présenté plus de 2 300 recommandations de mesures judiciaires, financières, disciplinaires et administratives à prendre par les autorités compétentes des États membres et de l'Union. En effet, les enquêtes réalisées par l'OLAF peuvent déboucher sur des poursuites par les autorités nationales, des procédures disciplinaires, des sanctions administratives ou financières ou des modifications législatives. Les fraudes les plus importantes portent sur les fonds structurels européens et la contrebande de cigarettes.

Pour l'année 2017, le rapport de l'OLAF souligne que l'Office a clos 197 enquêtes et transmis 309 recommandations (financières, judiciaires, disciplinaires ou administratives) aux autorités nationales et de l'Union européenne, sollicitant le recouvrement de plus de 3 milliards d'euros de fraude au budget de l'Union, contre 660 millions en 2016.

Le temps moyen des enquêtes administratives menées par l'OLAF est de 17,6 mois.

Par ailleurs, l'OLAF fournit les chiffres de 1 822 irrégularités, frauduleuses ou non, détectées par la France dans le domaine des ressources propres traditionnelles entre 2013 et 2017, pour 24 enquêtes clôturées avec recommandations de l'OLAF dans ce domaine, et 1 240 irrégularités, frauduleuses ou non, détectées par la France dans le domaine des fonds structurels et d'investissement européens de l'agriculture entre 2013 et 2017, pour 8 enquêtes clôturées avec recommandations par l'OLAF.

Sur les 262 informations reçues des États membres en 2017, 11 émanaient de la France, dont 5 d'administrations ou autorités publiques.

S'agissant des décisions prises par les autorités judiciaires françaises entre 2010 et 2017, le rapport indique que, sur 17 recommandations judiciaires formulées auprès des autorités françaises, 9 n'avaient fait l'objet d'aucune décision, 3 avaient été classées sans suite et 5 suivies.

D'un point de vue qualitatif, plusieurs juridictions, notamment françaises, ont fait valoir que, dans certains cas, **les garanties procédurales ayant entouré l'intervention sur place de l'OLAF étaient insuffisantes**, tant au regard du droit de l'Union, de la Charte des droits fondamentaux en particulier, que du droit national, **avec pour conséquence l'annulation des actes de l'Office**. Ainsi, aux termes d'un arrêt de la Cour de cassation du 9 décembre 2015¹, la chambre criminelle a considéré que les actes d'enquête effectués par l'OLAF, organisme administratif indépendant de la Commission européenne, et versés dans une procédure pénale, pouvaient être annulés afin de garantir un contrôle juridictionnel effectif, s'il est établi qu'ils ont été accomplis en violation des droits fondamentaux. En l'espèce, la Cour n'a cependant pas procédé à une telle annulation. Par ailleurs, dans un arrêt définitif du 17 décembre 2015, la chambre de l'instruction de la cour d'appel d'Aix-en-Provence a annulé les actes réalisés par les enquêteurs de l'OLAF (perquisitions, saisies, interrogatoires) au motif que les dispositions du code de procédure pénale, mais aussi celles du règlement n° 883/2013 exigeant le respect de la législation des États membres, n'avaient, en l'espèce, pas été respectées (absence d'officier de police judiciaire sur place, convocation à interrogatoire tardive et délivrée en langue anglaise, etc.)².

Ces décisions viennent cependant **nuancer le bilan de l'OLAF** et ont constitué l'une des raisons, avec la création du parquet européen, ayant conduit la Commission à proposer une modification du règlement n° 883/2013.

¹ Cass. Crim. 9 décembre 2015, n° 15-82.300.

² La société mise en cause a contesté sur ce fondement la suspension de subventions décidée par la Commission sur la base des constatations de l'OLAF. En réponse, la CJUE a donné raison à la Commission, jugeant ainsi que l'annulation des actes de l'OLAF par la cour d'appel d'Aix-en-Provence n'avait pas d'effet dans l'ordre juridique de l'Union européenne et qu'aucune violation du droit de l'Union, qu'il s'agisse du règlement n° 883/2013 ou de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, n'avait été commise par l'OLAF.

Le 23 mai 2018, la Commission a présenté une proposition de modification du règlement n° 883/2013¹ afin :

- d'une part, de **renforcer l'efficacité de la fonction d'enquête de l'OLAF**. À ce titre, les évolutions proposées concernent principalement le cadre légal de la réalisation de vérifications et de visites sur place, la possibilité pour l'OLAF d'accéder aux informations portant sur les comptes bancaires et l'admissibilité en tant qu'élément de preuve devant les juridictions nationales des rapports d'enquête rédigés par l'Office ;

- d'autre part, de **définir les relations entre l'OLAF et le parquet européen** à la suite de l'adoption du règlement instituant le parquet, même s'il est essentiel d'**insister sur la distinction entre le parquet européen et l'OLAF, le premier étant une autorité judiciaire indépendante pour laquelle le second doit constituer un soutien dans ses activités**.

De manière générale, les relations entre les deux organes seront fondées **sur la coopération mutuelle, sur l'échange d'informations et sur la complémentarité**.

Des mécanismes spécifiques sont prévus pour assurer cette coopération :

- une **obligation de signalement au parquet européen** : l'OLAF a l'obligation de signaler au parquet « tout comportement délictueux à l'égard duquel celui-ci pourrait exercer sa compétence ». Il sera donc une source d'information importante pour le parquet européen. Dans cette perspective, l'OLAF est habilité à effectuer une évaluation préliminaire des informations avant de les communiquer au parquet. Il doit informer le parquet de toute ouverture d'une enquête préliminaire, mais peut ne pas transmettre les informations manifestement infondées. De même, le parquet européen est susceptible d'informer l'OLAF dès qu'il estime qu'il n'existe pas de motifs raisonnables de penser qu'une infraction relevant de sa compétence est en train d'être commise ou a été commise, mais qu'une enquête administrative de l'OLAF peut être appropriée, ou qu'il estime devoir classer l'affaire sans suite et pense souhaitable de renvoyer l'affaire à l'OLAF aux fins d'un suivi administratif de recouvrement ;

- un **principe de non-duplication des enquêtes** : l'OLAF ne doit pas ouvrir d'enquête parallèle sur des faits identiques à ceux faisant l'objet d'une enquête menée par le parquet européen. Un mécanisme de consultation est prévu afin d'éviter la duplication des enquêtes. Ainsi, le parquet européen pourra s'opposer à l'ouverture ou à la poursuite d'une enquête par l'OLAF ou à l'exécution de certains actes dans le cadre de cette enquête. Toutefois, en vue de permettre l'adoption de mesures conservatoires ou de dispositions financières, disciplinaires ou administratives, et de garantir le recouvrement ou de préparer une éventuelle action administrative ou disciplinaire future,

¹ Texte COM (2018) 338 final.

l'OLAF, à la demande du parquet européen, peut ouvrir ou poursuivre une enquête administrative (dite enquête complémentaire) pour compléter une enquête pénale menée par le parquet européen ;

- l'OLAF peut également **soutenir des enquêtes du parquet européen**, à la demande de ce dernier, notamment en communiquant des informations et analyses, en apportant un support opérationnel, en facilitant la coordination avec certaines autorités administratives de l'Union ou en conduisant des enquêtes administratives ;

- le parquet européen dispose d'un accès indirect aux informations figurant dans le système de gestion des dossiers de l'OLAF sur la base d'un système de concordance/non-concordance, dit *hit/no hit* (il s'agit d'un mécanisme en deux temps : dans un premier temps, le demandeur est informé de l'existence éventuelle d'un *hit* dans la base de données consultée puis, en cas de *hit*, dans un second temps, il demande l'accès à l'information concernée).

Néanmoins, du fait des compétences de l'OLAF et du parquet européen, qui se recoupent largement, **leurs relations ne seront pas simples**. Ces deux organes devront s'accorder sur des méthodes de travail assurant leur complémentarité.

2. Avec Europol

L'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs, plus connue sous le nom d'Europol, et dont le siège se trouve à La Haye, est régie par un règlement modifié en 2016, entré en vigueur le 1^{er} mai 2017¹. Elle constitue le **principal instrument de coopération des différents services répressifs des États membres** (police, douanes, services de l'immigration). La direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) du ministère de l'intérieur est le point de contact national avec Europol, sous la forme de l'Unité nationale Europol (UNE). Le rôle de l'agence est d'améliorer l'efficacité de ces services nationaux en facilitant leur coopération en matière de prévention et de lutte contre le terrorisme, de cybercriminalité, de trafic de drogue et d'autres formes graves de criminalité internationale. Pour autant, Europol n'est en rien un « FBI européen ».

¹ Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI.

Les principales compétences d'Europol

Europol produit notamment une **évaluation de la menace** que représente la criminalité grave et organisée (*Serious and Organised Crime Threat Assessment*), qui sert de base aux décisions du Conseil, et élabore également le *European Union Terrorism Situation and Trend Report*.

Bien qu'Europol ne dispose **pas de pouvoir d'action coercitive**, et ne puisse donc pas procéder à des arrestations ou à des perquisitions, **ses compétences opérationnelles s'étendent progressivement**. Par exemple, l'acte du Conseil du 28 novembre 2002 a permis à Europol de participer à des équipes communes d'enquête et de demander aux États membres d'ouvrir des enquêtes pénales.

Europol a également accru ses capacités d'analyse, par exemple avec la création, en janvier 2013, du **Centre européen de lutte contre la cybercriminalité (EC3)**, chargé notamment de l'évaluation de la menace que représente la criminalité organisée sur Internet. Ce centre comporte deux niveaux : le premier conduit des réflexions stratégiques, en lien avec des partenaires privés tels que des banques, des entreprises de télécommunications ou numériques, et le second présente une dimension opérationnelle autour de quatre entités : cyberattaques (déni de service, rançons sur Internet, attaques de réseaux, etc.), fraudes (distributeurs automatiques de billets, vol de données sur Internet, fraudes à la carte bancaire, etc.), pédopornographie et atteintes aux mineurs, et *darkweb* (entité transversale créée récemment). Chacune de ces entités comporte des experts nationaux et traite les plaintes reçues des autorités nationales.

Par ailleurs, Europol est en première ligne de l'action répressive européenne contre les **menaces émergentes**. À la suite des **attentats terroristes** survenus à Paris et à Copenhague, début 2015, le Conseil JAI a chargé Europol de créer une unité de signalement des contenus sur Internet (*EU IRU*), destinée à lutter contre la **propagande terroriste en ligne** et d'autres activités extrémistes, opérationnelle depuis le 1^{er} juillet 2015. À la suite des attentats de Paris de novembre 2015, le Conseil a élargi le mandat d'Europol en matière de lutte contre le terrorisme par l'ouverture, le 1^{er} janvier 2016, du **Centre européen de lutte contre le terrorisme**, auprès duquel sont détachés des experts nationaux afin d'accroître les moyens d'enquête transfrontières. Selon M. Jean-Jacques Colombi, chef de la division des relations internationales de la DCPJ, que vos rapporteurs ont auditionné, la façon dont la France a géré l'enquête consécutive aux attentats de novembre 2015 « a fait gagner vingt ans » à Europol en matière d'antiterrorisme, grâce en particulier à un meilleur partage d'informations et à la levée de réticences nationales initiales.

De même, à la suite de l'afflux massif de **migrants en situation irrégulière** dans l'Union européenne, en 2014 et au début de 2015, Europol a lancé l'opération conjointe MARE, en mars 2015, en vue d'intensifier les efforts de lutte contre la traite des êtres humains. Elle contribue également à cette opération par le déploiement de « points d'accès », ou *hotspots*, aux frontières extérieures. Enfin, Europol est habilitée à négocier des accords avec des pays et des instances tiers.

En outre, Eurojust effectue ses missions de coordination et de coopération entre les autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites relatives à la criminalité grave, en s'appuyant notamment sur les opérations effectuées et les informations que lui fournit Europol. Enfin, Europol apporte une **importante contribution dans le domaine de l'entraide judiciaire** et des demandes de mandats d'arrêt européens.

En 2016, le budget d'Europol s'établissait à 104 millions d'euros et à **119,23 millions en 2017, soit une hausse de 14,65 %**. Les institutions européennes considèrent qu'Europol est une agence qui a désormais atteint son rythme de croisière. Pour autant, la directrice exécutive d'Europol, Mme Catherine De Bolle, que vos rapporteurs ont rencontrée à La Haye, a appelé l'attention sur les **perspectives, défavorables** selon elle, **de l'évolution des moyens de l'agence**. Elle a en effet indiqué qu'Europol réalisera des analyses pour le parquet européen, mais qu'elle n'avait encore aucune idée de la quantité de travail supplémentaire que cela représenterait. Elle a aussi fait part de la décision du conseil d'administration d'Europol de créer un centre européen compétent pour les crimes économiques et financiers, qui devra se traduire par une rémunération complémentaire par Europol des experts nationaux payés par leur État d'origine, les 24 agents actuellement affectés à ces tâches étant en nombre insuffisant. Actuellement, Europol est d'ores et déjà contrainte de faire des choix dans ses activités et donc dans ses dépenses : elle a réduit ses dépenses d'organisation de réunions, pourtant indispensables à la coopération, et pourrait supprimer des postes d'officiers de liaison à l'étranger (à Singapour et aux États-Unis notamment). De même, les dotations allouées aux infrastructures techniques sont très majoritairement affectées à la maintenance, et très peu au développement d'infrastructures nouvelles. Enfin, Mme De Bolle a estimé qu'Europol serait certes compétente pour travailler avec un parquet européen au mandat élargi à l'antiterrorisme, mais que la question de ses moyens se poserait nécessairement.

Or, l'activité d'Europol croît de manière régulière. Ainsi, le système d'information Europol (SIE), qui est un fichier d'échange de données permettant de procéder à des recoupements opérationnels, contenait, au 1^{er} janvier 2018, plus de 1,062 million d'objets, dont plus de 564 000 liés au terrorisme. Le système d'analyse d'Europol (EAS), qui regroupe les fichiers thématiques, par exemple sur la drogue ou la pédopornographie, a permis à l'agence de fournir 18 431 rapports opérationnels en 2017, contre 4 096 en 2016, l'augmentation constatée étant largement due aux rapports d'EC3, en soutien aux investigations des États membres. La messagerie SIENA, qui permet l'échange sécurisé d'informations entre l'agence, les États membres et les organisations et États tiers, a enregistré, en 2017, plus d'1 million de messages, après environ 870 000 en 2016. Il convient toutefois de noter que les États membres contribuent de façon encore trop inégale à l'alimentation de ces différentes bases de données, cinq États membres, dont la France, assurant 80 % des informations d'Europol. Par ailleurs, les données nationales transmises sont de nature différente selon les États ; par exemple, la France transmet de nombreuses informations relatives au terrorisme, contrairement au Royaume-Uni.

Source : Secrétariat général des affaires européennes et Europol.

Europol a un rôle spécifique à jouer dans le futur parquet européen. Celui-ci s'appuiera notamment sur les différentes analyses et les compétences opérationnelles d'Europol. En vertu du principe de coopération loyale, Europol devra **soutenir les enquêtes et les poursuites menées par le parquet européen** et coopérer avec ce dernier, dès lors qu'un soupçon d'infraction aura été signalé par le parquet, et jusqu'à ce que ce dernier décide s'il y a lieu ou non d'engager des poursuites ou de procéder au classement sans suite. Les changements pour Europol pourraient donc être significatifs car elle aura des relations non plus seulement avec des services de police, mais également avec des autorités judiciaires.

Le règlement instituant le parquet européen précise que « la coopération avec Europol et l'OLAF devrait revêtir une importance particulière, tant pour éviter toute duplication que pour permettre au parquet européen d'obtenir les informations utiles dont ces organes disposent et de profiter de leur analyse dans certaines enquêtes »¹. En outre, l'article 102 précise que « le parquet européen établit et maintient une relation étroite avec Europol », les modalités de cette coopération étant définies dans un accord de travail conclu à cet effet et que, « si nécessaire pour les besoins de ses enquêtes, le parquet européen peut obtenir, à sa demande, toute information pertinente détenue par Europol au sujet de toute infraction relevant de sa compétence ; il peut également demander à Europol de fournir une aide à l'analyse dans le cadre d'une enquête particulière conduite par le parquet européen ».

Au cours de son audition, M. Jean-Jacques Colombi, chef de la division des relations internationales de la direction centrale de la police judiciaire au ministère de l'intérieur, a indiqué que l'accord de travail entre le parquet européen et Europol devra **respecter le principe de propriété de l'information**, Europol procédant au traitement d'informations qui demeurent la propriété des États membres ou organismes contributeurs. **Le système de gestion des dossiers du parquet européen devra en tenir compte en vue de l'interconnexion des systèmes d'information.**

3. Avec Eurojust

Eurojust aura un rôle essentiel à jouer dans l'institution du parquet européen puisque le TFUE confie à la première l'origine (« à partir de ») du second.

Les relations entre le parquet européen et Eurojust sont régies par l'article 100 du règlement instituant le parquet. Ces relations devront être « étroites » et fondées sur un **principe général de coopération mutuelle**. Des réunions entre le chef du parquet européen et le président d'Eurojust devront avoir lieu régulièrement pour évoquer les sujets d'intérêt commun.

¹ *Considérant 100.*

Eurojust devra traiter toute demande d'assistance émanant du parquet européen dans les meilleurs délais et répondre à ces demandes de la même façon que si elles émanaient d'une autorité nationale compétente en matière de coopération judiciaire.

Le parquet européen aura la **possibilité d'associer Eurojust à ses activités**, notamment pour les affaires ayant une dimension transfrontalière en la sollicitant pour faciliter la transmission des demandes d'entraide à des États membres ne participant pas au parquet européen et à des pays tiers. De plus, le parquet européen pourra **partager avec Eurojust des informations sur ses enquêtes**. À cet égard, il disposera indirectement d'un accès au système de gestion des dossiers d'Eurojust par un système de concordance/non-concordance (*hit/no hit*).

Dans le nouveau règlement d'Eurojust, l'articulation entre la compétence de cette agence et celle du parquet européen est assurée par l'article 3 qui pose un **principe de spécialité** : Eurojust n'exercera pas sa compétence à l'égard des infractions pour lesquelles le parquet européen est compétent. L'article 50 prévoit des dispositions « miroir » avec le règlement instituant le parquet européen sur les relations entre l'agence et ce dernier, notamment sur les modalités de transmission d'informations et sur le soutien logistique et opérationnel.

Il sera intéressant d'observer les effets sur l'activité d'Eurojust de la création du parquet européen, les procureurs européens délégués allant travailler directement avec les autorités judiciaires, alors que la coordination passe aujourd'hui par les bureaux nationaux d'Eurojust.

E. VERS UNE EXTENSION DES COMPÉTENCES DU PARQUET EUROPÉEN ?

La compétence du parquet européen est actuellement limitée aux infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. Elle **peut** néanmoins, aux termes de l'article 86 du TFUE, **être étendue à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière**, mais **uniquement par le Conseil européen statuant à l'unanimité**, après approbation du Parlement européen et consultation de la Commission.

La perspective d'un parquet européen **compétent contre le terrorisme et le crime organisé** a été envisagée à la fois par le Président Juncker, lors de son discours sur l'état de l'Union, le 13 septembre 2017, et par le Président de la République, à l'occasion de son discours de La Sorbonne, le 26 septembre suivant.

Les autorités françaises considèrent que le fonctionnement du parquet européen permettra de démontrer son efficacité et, dès lors, d'envisager une nouvelle étape de son développement, passant par l'extension de son champ de compétence à la lutte contre le terrorisme et les

formes graves de criminalité, qui permettrait d'engager une action encore plus coordonnée.

Le 12 septembre 2018, la Commission européenne a publié une communication relative à une extension de compétences aux infractions terroristes transfrontières¹, car « un certain nombre de lacunes subsistent encore dans le cadre juridique, institutionnel et opérationnel actuel. En particulier, il n'existe pas d'approche commune de l'Union en matière d'enquête, de poursuite et de renvoi en jugement des infractions terroristes transfrontières ».

Cette communication comporte en annexe un **projet de décision** visant à modifier l'article 86 du TFUE, afin d'**étendre les compétences du parquet au terrorisme**. Dès lors, cet article préciserait que « le parquet européen est compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement, le cas échéant en liaison avec Europol, les auteurs et complices d'infractions terroristes concernant plusieurs États membres ». Ce n'est qu'après l'adoption, à l'unanimité du Conseil européen, de cette décision, que la Commission présenterait une proposition visant à modifier le règlement (UE) 2017/1939.

La Commission, dans une **approche très intégrée**, confirme ainsi l'ambition d'étendre la compétence du futur parquet européen à la lutte contre le terrorisme, sujet présentant une priorité politique haute dans de très nombreux États membres. Elle met en avant des arguments de nature théorique et générale, d'autant plus que le parquet européen n'est pas encore en fonctionnement. La communication évoque, de façon indirecte dans l'introduction par référence aux propos du Président Juncker, l'année **2025 pour l'aboutissement de ce projet d'extension des compétences**, tandis que la conclusion mentionne mai 2019, et plus particulièrement le sommet de Sibiu du 9 mai, pour le démarrage du processus.

Plusieurs États membres ont exprimé des réserves sur ce projet.

Les **Pays-Bas**, dont le positionnement avait évolué au cours des négociations sur la création du parquet européen, passant, pour des raisons d'équilibres politiques internes à la coalition au pouvoir, d'une hostilité explicite à un accord « à reculons », ont ainsi fait état de leurs craintes sur le positionnement du parquet européen pour améliorer la lutte contre le terrorisme et sur le risque de retard dans la mise en place de ce nouvel organe.

Lors de leur entretien avec des représentants du ministère néerlandais de la justice, à La Haye, vos rapporteurs ont effectivement pu constater les réticences à un tel élargissement de compétences. Leurs interlocuteurs ont certes souligné la nécessité de développer la coopération judiciaire en matière pénale, qui reste méconnue des citoyens européens, et la priorité que constitue la lutte antiterroriste pour leur pays, mais ont insisté sur le contexte global dans lequel prospère le terrorisme et sur la nécessité,

¹ Texte COM (2018) 641 final.

selon eux, de prendre en compte la totalité de la chaîne, de la prévention à la sanction, alors même qu'il n'existe aucune définition internationale consensuelle de ce qu'est le terrorisme. Ils ont estimé qu'il était préférable d'observer le fonctionnement du futur parquet européen tel qu'il est actuellement prévu, la protection des intérêts financiers de l'Union étant un objectif important, d'autant plus pour un contributeur net au budget européen comme les Pays-Bas. Ils ont ajouté qu'Europol, qui dispose désormais en son sein d'un centre dédié, et Eurojust avaient une mission importante à accomplir dans la lutte antiterroriste et que des marges de progression existaient pour l'échange de données et l'interopérabilité des systèmes d'information. En outre, ils ont mis en garde sur la façon dont le parlement néerlandais, très attentif à la souveraineté et à la subsidiarité, pourrait réagir à une extension des compétences du parquet européen.

Par ailleurs, en mars dernier, le comité permanent néerlandais d'experts en droit international de l'immigration, des réfugiés et du droit pénal, dit « comité Meijers », a appelé à la prudence sur le possible élargissement du champ de compétence du parquet européen à la lutte antiterroriste, en considérant que les réticences nationales qui existaient en matière de poursuite de la fraude aux intérêts financiers de l'Union n'existent pas pour lutter contre le terrorisme et que cette proposition de la Commission ne repose pas suffisamment sur des arguments empiriques. D'autant plus que les réformes en cours d'Eurojust et d'Europol sont en partie justifiées par la lutte contre le terrorisme et qu'il convient donc de les évaluer avant d'engager une nouvelle réforme.

L'**Allemagne** aurait exprimé son refus d'un élargissement des compétences du parquet européen dans un cadre bilatéral.

L'Espagne avait en revanche fait part de son accord de principe, ainsi que l'Italie, mais avant les élections parlementaires du 4 mars 2018.

Étendre le champ de compétences du parquet européen à la lutte antiterroriste devrait engendrer un surplus d'activité restant maîtrisable eu égard au nombre de dossiers concernés. Mais, cela ne serait probablement pas le cas d'une extension aux autres formes de criminalité organisée, qui recouvrent de très nombreux dossiers. De même, le parquet européen aurait sans doute des difficultés à gérer les affaires relatives à des mouvements violents à la limite du terrorisme tels que le radicalisme d'extrême droite et d'extrême gauche ou les mouvements nationalistes de type IRA, qui font l'objet de débats politiques d'autant plus intenses qu'il n'existe pas de définition du terrorisme faisant consensus.

Vos rapporteurs, sans formuler d'opposition de principe à l'extension des compétences du parquet européen à la lutte antiterroriste, souhaitent faire part de certaines réserves.

En premier lieu, il convient de rappeler que l'institution d'un organe supranational au champ de compétences pour l'instant limité n'a pas fait l'unanimité parmi les États membres. Il paraît donc peu réaliste, dans les conditions actuelles, de penser qu'un parquet européen aux compétences élargies susciterait l'accord des États membres, qui doivent se prononcer à l'**unanimité**, qu'ils participent ou pas au parquet européen.

Ensuite, vos rapporteurs sont d'avis qu'il est nécessaire d'**éviter toute précipitation**, alors que le parquet européen n'est pas encore en fonctionnement, et qu'il ne le sera pas avant presque dix-huit mois. Ce parquet devra trouver sa place à la fois au sein du paysage institutionnel européen et dans l'ordre juridique des États membres. Il devra aussi asseoir sa légitimité et démontrer son utilité et son efficacité dans la conduite des enquêtes. Il ne semble dès lors pas opportun d'élargir son champ de compétences et donc sa charge de travail avant même que son objet initial n'ait été évalué. Seul le résultat d'une telle évaluation devra permettre, ou pas, d'envisager de confier de nouvelles missions au parquet européen.

Par ailleurs, un parquet européen antiterroriste n'apportera une véritable valeur ajoutée **que s'il se coordonne de façon optimale avec les dispositifs nationaux**. Ainsi, l'organisation de la justice antiterroriste en France, qui repose à la fois sur la centralisation du traitement des affaires au parquet de Paris et sur la spécialisation des acteurs, donne de bons résultats. Du reste, notre pays a récemment créé un parquet national antiterroriste qui, lui-même, va connaître une montée en charge progressive et devra démontrer son intérêt. Il convient d'**éviter des conflits de compétences**, en particulier sur un sujet aussi sensible.

Surtout, la réponse à un attentat terroriste restera longtemps nationale et, dans la mesure du possible, privilégiera la prévention. L'extension du champ de compétences du parquet européen – qui plus est une **compétence touchant directement à la souveraineté nationale** – doit **respecter le principe de subsidiarité**, d'autant plus que les traités affirment que **la sécurité nationale reste de la seule responsabilité des États membres**, dont l'organisation institutionnelle interne est hétérogène. **Les enjeux de la lutte antiterroriste sont très différents de ceux de la protection des intérêts financiers de l'Union**, que doit assurer le futur parquet européen.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le jeudi 16 mai 2019 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par Mme Sophie Joissains et M. Jacques Bigot, le débat suivant s'est engagé :

M. Jean Bizet, président. – Le Parquet européen n'avait pas été sans susciter un peu d'émotion : certains avaient craint une centralisation excessive. Nous avons fait valoir le principe de subsidiarité et il a été, comme Sophie Joissains l'a dit, bien encadré.

Il est certain que la cybercriminalité est en augmentation exponentielle et qu'un pays ne peut traiter seul le problème.

M. Simon Sutour. – Merci aux deux rapporteurs. Il peut nous arriver d'être pessimistes, mais finalement, les choses avancent dans l'Union européenne ! Je ne peux m'empêcher d'avoir une pensée pour notre ancien collègue Pierre Fauchon, qui se battait pour la création d'un Parquet européen, et ne l'aura finalement pas vu voir le jour. Nous avons enclenché la procédure de « carton jaune » contre le projet de règlement de 2013, car nous considérons que ce Parquet devait être collégial. D'autres pays l'avaient fait pour d'autres raisons, parfois pour de mauvaises raisons... Mais nous avons atteint le nombre de pays suffisant pour demander à la Commission de revoir sa copie. Cela avait provoqué beaucoup d'émoi. Des appels téléphoniques...

Mme Sophie Joissains, rapporteure. – ...venant directement de la Commission...

M. Simon Sutour. – ... ou de sa représentante à Paris. On a beaucoup fait appel à l'époque à notre compréhension...

Mme Sophie Joissains, rapporteure. – Mais nous avons bien compris de quoi il s'agissait !

M. Simon Sutour. – Les deux candidatures pour le poste de chef du Parquet européen sont bonnes, même si les deux profils diffèrent. Le Parquet européen traitera des infractions financières ; c'est un début !

Le mandat d'arrêt européen, qui a près de quinze ans puisqu'il fut créé en 2004, a été un grand progrès. Il fonctionne de façon quasi automatique. Mais je note qu'il n'a pas fonctionné récemment pour les anciens membres du gouvernement catalan qui résident à Bruxelles et à Édimbourg et sont passés par l'Allemagne. Les juridictions ne l'ont pas appliqué en mettant en avant les droits de l'Homme, provoquant les protestations de l'Espagne. Pour l'ancien président, M. Puigdemont, l'Allemagne avait accepté le mandat d'arrêt européen uniquement pour la

malversation, soit pas grand-chose par rapport à l'essentiel, la rébellion – à tel point que le parquet espagnol l'a retiré. Les juges belges sont allés dans le même sens, comme les juges britanniques.

M. Jean-Yves Leconte. – Merci aux deux rapporteurs. Sur la cybercriminalité, il y a beaucoup à dire, mais elle représente déjà une bonne partie du travail des magistrats de liaison. Il faudra être prudent sur ce terrain comme sur celui de l'antiterrorisme : il ne faudrait pas remplacer une chose qui fonctionne par quelque chose qui ne fonctionne pas. Attention aussi au rôle de plus en plus prédominant du parquet dans l'antiterrorisme : cela pourrait devenir inquiétant si nous le déléguons à un Parquet européen.

Avant de devenir parlementaire, j'ai pu constater que lorsque l'Olaf contrôlait l'usage des fonds communautaires, il signalait le cas aux autorités nationales qui, souvent, ne faisaient rien.

Dans le cadre de la conditionnalité entre versement de fonds communautaires et État de droit, l'une des raisons de ne plus les verser pourra être la constatation de fraudes qui confinent parfois au hold-up organisé. On peut dès lors comprendre que la Hongrie, qui a centralisé l'usage des fonds communautaires, ne veuille pas du Parquet européen...

Je ne dirai pas que les deux candidats sont équivalents. Une personne qui a eu la pratique de la loi des suspects dans son pays ne pourra pas faire accepter le Parquet européen dans tous les pays. La lutte contre la corruption en Roumaine est bien sûr indispensable, mais ne peut pas se faire au détriment de l'État de droit. Compte tenu de sa personnalité controversée, la nommer à la tête du Parquet européen, ce serait nommer un symbole, plutôt qu'une personne qui le fasse fonctionner. Souvenons-nous qu'il aura peut-être un jour un rôle de garant de gardien des libertés individuelles.

M. Jacques Bigot, rapporteur. – La crainte que l'on peut avoir, c'est qu'il y ait une confusion sur les compétences du Parquet européen. J'ai peur qu'en novembre 2020, surtout si c'est un Français qui est nommé, le public croie qu'il s'agit d'un parquet antiterroriste. Nous devons faire en sorte que ses compétences soient bien comprises, et leur importance reconnue.

Bien sûr, les Français sont assez convaincus que le candidat français est compétent, pas en raison de sa nationalité, mais des raisons que vous avez indiquées. La victimisation de la candidate roumaine la fait apparaître comme un symbole, alors qu'il faut quelqu'un capable de travailler avec les procureurs et de saisir les juridictions des différents États membres. Nous avons donc une mission de pédagogie. Sophie Joissains et moi-même avons demandé au président Philippe Bas de présenter notre travail sur le futur Parquet européen à la commission des lois.

M. Simon Sutour. – Très bien !

M. Jean Bizet, président. – La commission des lois, à laquelle sera envoyée notre proposition de résolution européenne, pourrait même s'en saisir....

M. Pierre Laurent. – Les problèmes de fraude sont importants : on parle de 50 milliards d'euros pour la fraude à la TVA. En matière de corruption, il y a des pays dont on parle souvent, et d'autres moins : en Lettonie, le directeur de la banque centrale vient ainsi d'être mis en cause gravement. Concernant la nomination du chef de ce futur Parquet européen, le projet de résolution va vite en besogne en appelant à la transparence. De quelle transparence parle-t-on ? Quel candidat la France soutient-elle ? Elle soutenait au départ le candidat français, mais qui peut dire aujourd'hui quel est l'avis du président de la République ? Cette question fera probablement partie d'un paquet plus général de désignations aux hautes fonctions de l'Union européenne, et les critères ne seront pas uniquement la plus grande compétence. La question de la transparence est donc un vrai sujet. Il nous faudra faire preuve de beaucoup de vigilance sur cette question. Je m'abstiendrai sur la proposition de résolution européenne.

*

À l'issue du débat, la commission adopte – M. Pierre Laurent s'abstenant – la proposition de résolution européenne suivante, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 82 à 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la résolution européenne portant avis motivé du Sénat du 28 octobre 2013 sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement portant création du Parquet européen (COM (2013) 534 final),

Vu le règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil européen intitulée « Une Europe qui protège : une initiative pour étendre les compétences du Parquet européen aux infractions terroristes transfrontières » du 12 septembre 2018, COM (2018) 641 final,

Vu la communication de la Commission présentant le rapport annuel 2017 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité du 23 octobre 2018, COM (2018) 490 final,

Vu la décision 7626/19 du Conseil relative à l'exercice des pouvoirs du secrétaire général du Conseil en ce qui concerne les réclamations introduites auprès du Conseil par des candidats au poste de chef du Parquet européen,

Rappelle que la construction d'un espace de liberté, de sécurité et de justice constitue un objectif essentiel de l'Union européenne et que la coopération judiciaire en matière pénale apporte une contribution importante à la réalisation de cet objectif ; note qu'une telle coopération requiert l'application effective du principe de reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires et l'établissement de normes minimales tendant à l'harmonisation des incriminations et des sanctions dans les domaines de compétences de l'Union européenne en matière pénale ; se réjouit du succès que constitue le mandat d'arrêt européen ;

Incite à développer les formations visant à ce que les praticiens puissent mieux connaître et utiliser l'ensemble des instruments de coopération judiciaire en matière pénale ; demande que la communication sur cette coopération soit améliorée afin que les citoyens européens puissent avoir une meilleure connaissance de la valeur ajoutée européenne dans ce domaine ;

Réitère son fort attachement à la mise en place du Parquet européen, organe indépendant compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs et complices des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et donc au budget européen ; fait observer que le Parquet européen permettra d'enquêter sur des affaires transnationales complexes, actuellement insuffisamment traitées au niveau tant national qu'europeen, et qu'il apportera également son assistance aux États membres participants dont le système judiciaire présente des dysfonctionnements ;

Se félicite que la structure décentralisée et collégiale du Parquet européen et son organisation en chambres permanentes respectent finalement le principe de subsidiarité, comme l'avait initialement demandé le Sénat ;

Note que le Parquet européen est constitué sous la forme d'une coopération renforcée impliquant pour l'instant vingt-deux États membres et forme le vœu que les États membres non participants rejoignent *in fine* le Parquet européen ;

Insiste pour que le Parquet européen soit fonctionnel à la date prévue, soit le 20 novembre 2020, et invite le législateur européen à désigner le chef du Parquet européen dans les meilleurs délais ; rappelle que la procédure de désignation des responsables du Parquet européen doit être transparente et équitable et reposer sur le principe de coopération loyale afin que leur légitimité soit incontestable ; considère que le Parquet européen doit disposer de ressources financières et humaines suffisantes pour remplir son mandat, sans réduire pour autant les moyens des agences européennes intervenant dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice, dont les missions continueront de se développer ;

Juge indispensable que le Parquet européen et les agences européennes intervenant dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice entretiennent des relations étroites fondées sur la confiance et la coopération mutuelle de manière à éviter à la fois la redondance de leurs travaux et une éventuelle déperdition de compétences, dans un champ géographique différent ; demande, dès lors, qu'une attention particulière soit accordée à la coordination de l'activité du Parquet européen avec celle de l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF), d'Europol et d'Eurojust, dans le respect du mandat de chacun de ces organes ;

Réitère son exigence d'un meilleur partage d'informations entre les services judiciaires et répressifs nationaux et les agences européennes intervenant dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice, dans le respect des principes de protection et de propriété des données, auxquels le système de gestion des dossiers du Parquet européen devra se conformer lors de l'interconnexion des différents systèmes d'information ; souligne à cet égard que la sécurisation des moyens de communication entre les services nationaux, les agences et le Parquet européen constitue à la fois une priorité et une incitation à échanger davantage d'informations ;

Note que la forte croissance de la cybercriminalité constitue une menace affectant l'Union européenne et ses États membres, qui recouvre des formes variées aux conséquences potentiellement très lourdes ; considère que les cybermenaces doivent elles aussi être traitées dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale ; appelle à une meilleure coopération internationale dans la lutte contre les cybermenaces de façon à promouvoir la sécurité et la stabilité du cyberspace, qui requièrent des comportements responsables de la part des États et le respect des libertés fondamentales et de l'État de droit ;

Invite le Parquet européen et le Parquet national financier à entretenir des relations étroites et complémentaires ;

Observe que l'extension du champ de compétences du Parquet européen aux infractions terroristes transfrontières fait l'objet de plusieurs propositions ; juge intéressante une telle perspective, dans un contexte marqué par la persistance de la menace terroriste en Europe ; rappelle toutefois que cet objectif, dont la réalisation requiert l'unanimité au Conseil européen, touche à la souveraineté des États membres et doit donc être apprécié aussi au regard du principe de subsidiarité ; considère qu'il convient d'éviter toute précipitation, alors que le Parquet européen n'est pas encore fonctionnel et devra asseoir sa légitimité et démontrer son utilité, à la fois au sein du paysage institutionnel européen et dans l'ordre juridique des États membres participants ; estime que l'extension du champ de compétences du Parquet européen ne pourra intervenir, le cas échéant, qu'après une évaluation indépendante et rigoureuse de son fonctionnement, à laquelle le nouveau Parquet national antiterroriste devra participer ; juge, dès lors, que la priorité doit être accordée à la réunion des conditions permettant au Parquet européen d'accomplir pleinement son mandat et que l'extension de son champ de compétences ne saurait être envisagée qu'à moyen ou long terme ;

Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours et à venir.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mercredi 14 novembre 2018

MM. Jean-Jacques Colombi, chef de la division des relations internationales de la direction centrale de la police judiciaire au ministère de l'intérieur, et **Gilles Barbey**, chef de la section des négociations européennes

Mercredi 21 novembre 2018

MM. Cyrille Baumgartner, secrétaire général adjoint des affaires européennes, en charge du secteur justice et affaires intérieures, et **Renaud Halem**, chef du secteur Espace judiciaire européen, et **Mmes Coralie Montero**, adjointe du chef de secteur, et **Constance Deler**, cheffe du secteur parlements

Mercredi 5 décembre 2018

Mme Éliane Houlette, procureur de la République financier près le tribunal de grande instance de Paris, et **M. Jean-Luc Blachon**, premier vice-procureur

Mercredi 12 décembre 2018

M. Manuel Rubio-Gullon, sous-directeur de la négociation et de la législation pénales de la direction des affaires criminelles et des grâces au ministère de la justice

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Jeudi 7 février 2019 : déplacement à Bruxelles

M. Frédéric Fourtoy, conseiller justice pénale à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

Mme Alexandra Jour-Schroeder, directrice justice pénale à la direction générale justice (DG JUST) de la Commission européenne, **M. Fabien Le Bot**, chargé des affaires de procédure pénale, et **Mme Elisa Sason**, chargée des affaires générales de procédure pénale

MM. Olivier Salles, directeur administratif par intérim du parquet européen, et **Luca de Matteis**, chargé des affaires juridiques et politiques à l'unité développement politique (D1) de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)

Jeudi 25 et vendredi 26 avril 2019 : déplacement à La Haye

MM. Ladislav Hamran, président d'Eurojust, et **Frédéric Baab**, membre national pour la France

S. E. M. Philippe Lalliot, ambassadeur de France aux Pays-Bas, et **M. Michaël Gühr**, magistrat de liaison

Mme Catherine De Bolle, directrice exécutive d'Europol, et **MM. Sébastien Moras**, chef du bureau français d'Europol, et **Patrick Bergot**, spécialiste de cybercriminalité (suit également les travaux du Centre européen de lutte contre la cybercriminalité (EC3) d'Europol)

MM. Rob Huijzer, directeur des affaires européennes et internationales au ministère néerlandais de la justice et de la sécurité, et **Arië Izjerman**, conseiller en charge des questions internationales