

Working Group X

Working document 06

## **Groupe de travail X « Liberté, sécurité et justice »**

Objet : Note de M. Jacques FLOCH, membre suppléant de la Convention, "Une justice pour l'Europe"

Paris, le 28 octobre 2002

**CONTRIBUTION DE M. JACQUES FLOCH  
AU GROUPE DE TRAVAIL « LIBERTE, SECURITE ET JUSTICE »  
DE LA CONVENTION EUROPEENNE**

<b>UNE JUSTICE POUR L'EUROPE</b>
----------------------------------

L'Europe est une « Communauté de droit ». Or, **il n'est pas d'Etat de droit sans que l'activité policière ne soit soumise à un contrôle judiciaire**, seul à même d'assurer la garantie des droits individuels.

La préservation des souverainetés nationales ne doit pas faire de l'Europe un « paradis pénal ». Le maintien des frontières juridiques en matière pénale devient en effet inacceptable, à mesure que l'ouverture de l'espace européen progresse. Il faut mettre fin, **dans un domaine circonscrit aux intérêts relevant clairement de la compétence communautaire**, au morcellement de l'espace pénal européen. Il en va de la crédibilité de l'Union européenne aux yeux de ses citoyens.

Il est aujourd'hui indispensable de créer un ministère public européen, placé sous le contrôle d'une Chambre préliminaire et compétent en matière de criminalité portant atteinte aux intérêts communautaires.

\*

\*      \*

## I. - UNE CREATION INDISPENSABLE

Cette création est nécessaire, pour renforcer la garantie des droits fondamentaux des citoyens de l'Union et accroître l'efficacité de la lutte contre la criminalité portant atteinte aux intérêts communautaires.

### *a. Une garantie plus effective des droits fondamentaux*

La coopération policière s'est considérablement développée au sein de l'Union européenne.

Dans le premier pilier, l'Organe européen de lutte anti-fraude (OLAF) constitue une véritable « police financière », dont une partie significative de l'activité opérationnelle est transmise aux autorités judiciaires, tout en restant doté du statut d'un service administratif d'enquête. Le Comité de surveillance et l'unité de magistrats récemment créée au sein de l'OLAF, en dépit de leur intérêt, ne sont pas à même d'exercer un contrôle satisfaisant en matière de protection des droits individuels (présomption d'innocence, respect de la vie privée et des droits de la défense, notamment). **Seule la création d'une autorité judiciaire chargée de contrôler, notamment, l'activité de l'OLAF, constituerait une réponse appropriée.**

Au sein du troisième pilier, Europol a vu ses pouvoirs s'accroître progressivement, et devrait se voir conférer, à terme, des compétences opérationnelles (comme la possibilité de procéder à des auditions de témoins), au moins dans les domaines relevant clairement de la criminalité contre l'Europe. Ces prérogatives devront elles aussi être soumises à un contrôle judiciaire pour assurer le respect des droits des justiciables.

C'est pour cette première raison qu'il est urgent de créer un ministère public européen indépendant et responsable, instruisant à charge et à décharge, et placé sous le contrôle d'une Chambre préliminaire européenne.

### *b. Une lutte plus efficace contre la criminalité portant atteinte aux intérêts communautaires*

. La fraude au budget communautaire représente, chaque année, des sommes très

importantes. Les derniers chiffres publiés par la Commission, dans son rapport annuel sur la protection des intérêts financiers des Communautés et la lutte contre la fraude, font ainsi apparaître des fraudes ou irrégularités d'un **montant global de 687 millions d'euros** en 2001. Selon d'autres estimations, ce montant annuel serait d'environ un milliard d'euros. L'implication de la **criminalité organisée** est avérée dans une proportion élevée de ces affaires, qui présentent un **caractère transnational marqué**.

Les instruments juridiques actuels ne permettent pas de lutter efficacement contre cette fraude. Les cas de fraude décelés par l'OLAF n'aboutissent en effet que très marginalement à des poursuites sur le plan pénal. Le **cloisonnement entre autorités judiciaires des Etats membres**, les **insuffisances de la coopération judiciaire en matière pénale** - en dépit de la création d'Eurojust - et **l'absence de reconnaissance des preuves** mettent trop souvent en échec des mois d'enquête. Le caractère transnational de la fraude aux intérêts financiers communautaires oblige en effet à une coopération avec, actuellement, **dix-sept ordres judiciaires** appliquant des règles de fond et de procédure différentes. **Ces difficultés vont, en outre, s'accroître après l'élargissement**, avec l'augmentation du nombre d'Etats et d'opérateurs impliqués dans la gestion des fonds communautaires.

La création d'un ministère public européen est la **seule réponse pertinente face à ce morcellement de l'espace pénal européen**. Il existe une réelle convergence de vues sur ce point, émanant d'institutions et d'organismes divers. La Commission a avancé ce projet lors de la Conférence intergouvernementale qui a conduit à la signature du traité de Nice, et lui a consacré plus récemment un Livre vert, présenté le 11 décembre 2001. M. Klaus Hänsch en a proposé la création dès 1996, alors qu'il était président du Parlement européen. Cette idée a également été préconisée par le groupe d'experts ayant rédigé, sous la direction du professeur M. Delmas-Marty, le *Corpus Juris* publié en 1997 et amendé en 2000. Le comité des sages, que présidait M. Jean-Luc Dehaene, aujourd'hui vice-président de la Convention, a repris cette proposition en 1999. L'Institut universitaire européen de Florence y est favorable, de même que l'Association européenne des magistrats.

Ce ministère public européen permettrait d'assurer un contrôle judiciaire homogène de l'activité opérationnelle et des enquêtes de niveau communautaire, garantissant le respect des droits individuels, de **centraliser les poursuites judiciaires** et de déclencher l'action publique devant les tribunaux nationaux. C'est indispensable, **pour qu'à la communautarisation du**

**crime réponde enfin une communautarisation de la répression.**

. Il apparaît légitime d'étendre la compétence du ministère public européen à **l'ensemble de la criminalité contre l'Europe**, c'est-à-dire aux infractions portant atteinte à des intérêts communs et pour lesquels existe un droit du fond communautaire. La **contrefaçon de l'euro**, les **abus commis par les agents de la fonction publique communautaire** et la **protection des marques et des brevets communautaires** devraient ainsi être visés.

## **II. - UN PROJET CONFORME AUX EXIGENCES DE L'ETAT DE DROIT ET DE LA DEMOCRATIE**

La création du ministère public européen est légitime, parce qu'il sera doté de fortes garanties d'indépendance et placé sous un contrôle juridictionnel et démocratique efficace.

### ***a. De fortes garanties d'indépendance***

Le statut du ministère public européen doit s'inspirer de celui des **juges de la Cour de justice**. Choisi parmi des personnalités réunissant les conditions requises pour l'exercice, dans leurs pays respectifs, des plus hautes fonctions juridictionnelles, il ne peut solliciter ni accepter aucune instruction. Les **procureurs européens délégués** nationaux devraient également être dotés d'un statut européen assurant leur indépendance.

Ses conditions de nomination devraient être identiques à celles des juges de la Cour de justice, en prévoyant toutefois le recours à la **majorité qualifiée** et la **consultation du Parlement européen**. Le caractère non renouvelable du mandat de six ans, proposé par la Commission, devrait également être retenu.

### ***b. Un contrôle juridictionnel et politique efficace***

Le ministère public européen doit être indépendant, mais pas pour autant irresponsable. Une **procédure disciplinaire** doit être mise en place, et s'il a commis une faute grave ou s'il ne remplit plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions, une **procédure de destitution** pourrait être engagée devant la Cour de justice, à la requête du Parlement européen, du Conseil, ou de la Commission. Une requête collective des parlements nationaux pourrait

également être envisagée, selon des modalités qui restent à définir.

Le ministère public européen devrait également présenter un **rapport annuel** devant le Parlement européen. Ce rapport serait transmis aux parlements nationaux.

La protection des droits des justiciables exige également la création d'une **Chambre préliminaire européenne**, rattachée à la Cour de justice. Le système prévu par la Commission n'est en effet pas satisfaisant. Le contrôle par un juge national de l'acte de renvoi en jugement ne protège pas les justiciables contre la pratique du « *forum shopping* », qui consisterait à laisser le choix au procureur européen de renvoyer l'affaire devant les tribunaux de l'Etat où celle-ci aurait le plus de chance d'aboutir à une condamnation, et le contrôle par un « juge des libertés » national des actes de recherche paraît difficile à exercer en pratique s'agissant d'affaires transnationales. Il convient par conséquent de confier à une Chambre préliminaire les fonctions de juge des libertés à l'échelle de l'espace judiciaire européen, en lui conférant le contrôle de la phase préparatoire et la décision de renvoi en jugement.

### **III. - UNE INSTITUTION COMPATIBLE AVEC LA DIVERSITE DES TRADITIONS JURIDIQUES NATIONALES ET LES ORGANES EXISTANTS**

La faisabilité du ministère public européen ne fait pas de doute, parce que les traditions juridiques des Etats membres se sont considérablement rapprochées, mais elle requiert la définition de règles communes d'admissibilité des preuves et une clarification des relations avec les institutions existantes.

#### ***a. Les traditions juridiques des Etats membres se sont considérablement rapprochées***

La diversité des traditions juridiques des Etats membres est souvent opposée à la création d'un ministère public européen, au motif que la tradition accusatoire, qui n'implique pas l'institution d'un service de poursuites publiques, lui serait totalement étrangère. Mais **cette opposition entre la tradition accusatoire et inquisitoire est excessive**, dans la mesure où ces deux modèles ont évolué et que leurs caractères d'origine se sont estompés. L'influence de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de procès équitable, en particulier, a contribué à rapprocher ces deux systèmes. On peut ainsi mentionner, à titre

d'exemple, la création en Angleterre et au Pays de Galles du *Crown Prosecution Service*, en 1985, et du *Serious Fraud Office*, en 1987, et la disparition progressive sur le continent européen du juge d'instruction<sup>1</sup>.

*b. Des règles communes d'admissibilité des preuves*

Le principe de reconnaissance mutuelle et de libre circulation des preuves proposé par la Commission ne paraît pas de nature à surmonter toutes les difficultés rencontrées sur ce point essentiel. Il convient par conséquent de prévoir une harmonisation de certaines règles en matière de preuves, en adoptant une **liste ouverte des modes de preuves que les Etats membres reconnaîtraient comme communément admissibles** devant leurs juridictions, sur le modèle de l'article 32 du *Corpus juris*.

*c. Une institution compatible avec les organes existants*

Le ministère public européen ne doit pas aggraver la « sédimentation » des institutions observable en matière de coopération judiciaire. **Eurojust et le ministère public européen sont deux institutions complémentaires** - mais Eurojust ne saurait constituer un substitut au ministère public européen, car il relève d'une **logique différente**, de coopération judiciaire - entre lesquelles un lien doit être établi, afin d'éviter tout cloisonnement. Le représentant du ministère public européen pourrait ainsi être **membre de droit du collège Eurojust**, tout en conservant son statut particulier et son indépendance fonctionnelle. Une solution plus ambitieuse consisterait également à opérer une **fusion organique entre ces deux instances**, avec une relation hiérarchique qui ferait du représentant du ministère public européen un « *primus inter pares* » au sein de la seconde.

La **fusion d'Europol et de l'OLAF**, tous deux placés sous le contrôle du Procureur européen, devrait également être envisagée, dans un esprit de **rationalisation** et afin d'**accroître l'indépendance organique de l'OLAF à l'égard de la Commission**, dans le contexte d'un cadre institutionnel européen unique.

\*

---

<sup>1</sup> Cf. Mireille Delmas-Marty et John Spencer, « Ministère public européen : articles 18-19 *Corpus juris* », in Mireille Delmas-Marty et J.A.E. Vervaele, *La mise en œuvre du Corpus juris dans les Etats membres*, vol. 1, Intersentia, 2000, p.321-322.

\* \*

La création d'un ministère public européen constitue une réforme indispensable avant l'élargissement, pour restaurer la confiance des citoyens dans la poursuite de la construction européenne.

C'est une étape nécessaire afin de créer un véritable espace judiciaire européen, corollaire de l'espace de libre circulation. Il serait paradoxal que les Etats membres refusent de la franchir, alors qu'il existe déjà, au niveau international, des réalisations plus ambitieuses, comme la Cour pénale internationale, qu'ils ont pourtant unanimement acceptée.