

RÉPONSE DU CCBE À UNE PROPOSITION DE PARQUET EUROPÉEN

29/11/2013

1. Introduction

Le Conseil des barreaux européens (CCBE) représente les barreaux de 32 pays membres et 12 pays associés et observateurs, soit plus d'un million d'avocats européens. Le CCBE souhaite exprimer les opinions suivantes à propos de l'établissement d'un parquet européen pour la protection des intérêts financiers de la Communauté européenne.

2. Commentaires préliminaires et généraux

Le CCBE reconnaît que la tâche de créer le cadre législatif d'un parquet européen pose des défis singuliers, pour ne pas dire uniques. Comme le processus de consultation et les modifications significatives incluses dans la proposition actuelle le montrent clairement par rapport aux projets précédents, il y a de la place pour un large éventail d'opinions concernant la méthode la plus efficace pour, d'une part, parvenir à une poursuite judiciaire uniforme des délits graves compromettant les intérêts financiers de l'Union européenne et, d'autre part, s'assurer que les droits des accusés sont respectés, et que l'instauration d'un nouveau système de poursuite judiciaire ne crée aucun désavantage involontaire.

Le CCBE reconnaît sa responsabilité de s'engager constructivement, sans pour autant compromettre les valeurs fondamentales protégeant l'intégrité des procédures pénales, indépendamment du lieu de jugement. Les commentaires et réserves indiqués reflètent cet état d'esprit.

Ce document doit être mis en parallèle avec nos observations du 7 février 2013, fondées sur une consultation détaillée qui s'est tenue à Bruxelles le 21 septembre 2013, où la Commission a été représentée par Peter Csonka.

La proposition actuelle de transférer la juridiction immédiate et exclusive sur les crimes affectant les intérêts financiers de l'Union européenne au parquet européen est ambitieuse. Nous nous demandons si elle n'est pas excessive, particulièrement pour une première étape. Nous assisterons certainement à un tournant considérable, premièrement en évaluant l'efficacité d'un système de poursuites centralisé, et deuxièmement en identifiant et en éradiquant toute conséquence non intentionnelle mais indésirable.

Nous considérons donc toujours qu'il serait préférable, pour le moins lors des phases initiales, de limiter l'éventail de poursuites effectivement prises en charge par le nouveau parquet européen.

Nous avons identifié trois modèles pouvant répondre à cet objectif.

Premièrement, élément déjà bien établi en droit international, la juridiction du parquet européen doit être celle d'un procureur de dernier recours. Cela, comme indiqué par exemple dans le traité de Rome établissant la Cour pénale internationale, aurait pour effet qu'un parquet européen n'interviendrait que lorsque les services judiciaires des États membres refusent ou sont dans l'incapacité de prendre en charge les affaires.

Une deuxième possibilité serait d'introduire des critères minimaux, qui, étant donné que les infractions sont d'ordre financier, seraient logiquement fondés sur la valeur de l'objet de l'infraction. Cela présenterait l'avantage de sélectionner en première instance les affaires dont la valeur est significative et dont on s'occuperait correctement en vue d'établir des précédents utiles à d'autres affaires, et peut-être par la suite des affaires dont la valeur est moindre.

La troisième possibilité qui selon nous serait également satisfaisante serait de conférer au parquet européen le droit d'identifier et de prendre la direction de toute poursuite qu'il souhaite entreprendre, mais sans automatiquement lui accorder au départ une juridiction exclusive sur tous les délits similaires. Alors que la proposition actuelle permet au parquet européen de renvoyer certaines affaires aux procureurs nationaux, nous estimons préférable que la procédure soit inversée de sorte que le parquet européen (bien que les procureurs nationaux l'ait informé de manière complète sur les dispositions de ce projet) procède à une sélection active des affaires considérées comme pouvant être de son ressort.

Nous noterons au passage que dans la proposition actuelle, on part du principe que le parquet européen est non seulement compétent pour connaître et juger des affaires complexes et transnationales, mais aussi des affaires ordinaires et simples de nature purement nationale, à la condition qu'elles affectent les intérêts financiers de l'Union européenne. De notre point de vue, le volume d'affaires risque de submerger un parquet européen et une procédure potentiellement intéressante risque de se heurter à un manque de ressources.

Le danger que des issues de procès complètement différentes puissent être obtenues en vertu de l'application du droit national sur le lieu du procès, même si les poursuites sont menées par le parquet paneuropéen, constitue une inquiétude réelle quant à l'intégrité du système de justice. Il serait contraire aux intérêts de la justice qu'un citoyen ait le sentiment que le choix du lieu du procès affecte l'issue de telles poursuites si ce choix n'émanait que du parquet européen et n'offrait aucune possibilité de contestation. Évidemment, on court aussi le risque de créer le sentiment qu'un parquet européen se lance ou pourrait se lancer à son avantage dans une course aux tribunaux (*forum shopping*) afin de parvenir à ses fins.

Dans ce cas et dans tous les autres cas où l'on craint une telle tendance potentielle de la part du parquet européen ou de tout délégué, le contrôle juridictionnel doit être possible.

Selon nous, un certain nombre d'adaptations à la proposition pourraient répondre de manière assez complète à ces inquiétudes.

En première instance, le choix du lieu du procès par un parquet européen devrait pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. Étant donné l'importance de ce choix, il doit être communiqué au suspect dès que possible afin que celui-ci ait la possibilité de demander conseil dès le départ. Dans ce cadre, nous estimons qu'un contrôle de la part du tribunal national où doit avoir lieu le procès n'est pas adéquat. On ne peut par exemple pas attendre de ce tribunal de se prononcer sur le caractère inique de son propre système pour les parties d'après les faits d'une affaire donnée. En réalité, ne pas donner la possibilité d'un tel contrôle constitue potentiellement une atteinte à l'article 263 TFUE. Nous recommandons que la juridiction pour le contrôle juridictionnel de cette décision spécifique soit transférée aux tribunaux mêmes de l'Union européenne.

Nous considérons qu'une telle proposition présente un certain nombre d'avantages. En effet, nous remarquons qu'il s'agit là de l'intention originelle présentée dans un projet précédent des règles modèles.

En première instance, cela aurait pour effet d'ouvrir la voie à des décisions harmonisées et cohérentes quant à la façon dont les critères de choix du lieu du procès doivent être appliqués. Lorsque les tribunaux de l'Union européenne auront reçu un nombre suffisant d'affaires, les recommandations devraient devenir claires et créer un précédent judiciaire et, à ce stade, on peut s'attendre à ce que les tribunaux nationaux les suivent de manière plus prévisible, rendant inutile le contrôle préalable par les tribunaux de l'Union européenne à l'avenir.

Deuxièmement, la direction générale par les tribunaux de l'Union européenne des activités du parquet européen mènera à une élévation des normes grâce à la meilleure expertise dont disposeront vraisemblablement les tribunaux de l'Union européenne, qui traiteront de la question régulièrement, face à l'expertise des tribunaux nationaux mise en place petit à petit de manière isolée.

Une deuxième précaution qui selon nous pourrait être intégrée assez aisément serait d'exiger qu'une preuve obtenue dans l'État A ne puisse être reçue en tant que telle dans l'État B que dans la mesure où elle répond aux conditions légales de recevabilité des deux États. Ce système de « double verrouillage » réduirait significativement toute inquiétude de « course aux tribunaux » (*forum shopping*) en vue d'assurer l'admission de preuves autrement irrecevables.

Dans la mesure où il est signalé dans la proposition que la procédure doit être régie « en vertu du droit national », des modifications seront nécessaires.

La troisième modification que nous proposons concerne les garanties procédurales. La présente proposition reconnaît l'existence d'un certain nombre de garanties procédurales, dont une partie découle de mesures européennes qui doivent en toute circonstance être respectées. Malheureusement, le texte actuel reprend de nouveau la mention « en vertu du droit national ». Nous estimons que les garanties fondamentales doivent être considérées et observées selon une règle uniforme dans l'intérêt de l'accusé. Des questions telles que le droit de garder le silence ou la disponibilité de l'aide juridique par exemple, varient considérablement selon les États membres, et appliquer ces garanties uniquement « en vertu du droit national » présente le risque que le choix du lieu du procès affecte radicalement l'issue des poursuites judiciaires, soulevant précisément la difficulté concernant les craintes de « course aux tribunaux » évoquées plus haut. Nous ne voyons en principe aucune raison que les capacités de poursuite soient expliquées dans le détail alors que les droits de la défense ne le sont pas. Nous estimons que le document doit exposer de manière complète mais non exhaustive ces garanties procédurales importantes. On manquerait dans le cas contraire une occasion de promouvoir une harmonisation qui serait véritablement bénéfique pour les citoyens.

Alors que nous souhaitons aborder d'autres questions précises, il nous apparaît clair que résoudre les points soulevés ci-dessus rassurerait considérablement les praticiens sur le fonctionnement du parquet européen.

PROBLÈMES PARTICULIERS

Observations au sujet de l'exposé des motifs

3.3.4 S'il est clair que l'intention est d'apporter des protections supplémentaires à un suspect ou à un accusé, la formulation pourrait toutefois être renforcée de façon à souligner que tous les pouvoirs sont « soumis aux droits garantis ou devant être garantis conformément au droit européen ».

3.3.5. La proposition selon laquelle le parquet européen ne doit pas être soumis aux tribunaux de l'Union européenne doit être modifiée pour s'assurer que le choix du lieu du procès relève des tribunaux européens, et que dans la conduite du procès même, les tribunaux nationaux observent les principes applicables du droit de l'Union européenne, en particulier lorsque les droits de l'accusé sont concernés.

Les règles de conduite des procès du parquet européen doivent promouvoir les bonnes pratiques, par exemple en s'écartant des traditions des tribunaux nationaux lorsqu'elles violent les principes élémentaires de la justice (notamment lorsque les procureurs se retirent avec les juges pendant leurs délibérations).

CONSIDÉRANTS

18. S'il est clair que nous attendons du parquet européen de chercher des preuves pouvant également disculper l'accusé, nous devons préciser qu'il doit le faire à la demande de l'accusé ou de ses conseillers en plus de son devoir d'agir de sa propre initiative.

20. Nous estimons déraisonnable qu'en première instance un parquet européen dispose de la juridiction exclusive sur toutes les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne mais il nous semble également irréaliste d'imposer une obligation de poursuites de toutes ces infractions. Les implications en matière de ressources (même si selon ce projet de réponse, la gestion quotidienne des affaires est déléguée) seraient énormes.

30. Nous reconnaissons naturellement qu'il existe des affaires dans lesquelles un individu a commis une faute professionnelle ne constituant pas un délit, mais pour lesquelles la compensation à une partie lésée (dans ce cas l'Union européenne) serait appropriée. Il s'agit cependant d'un domaine extrêmement sensible, et une proposition selon laquelle une personne initialement considérée suspecte dans une affaire pénale peut assurer le rejet des poursuites en échange d'un arrangement financier avec le procureur doit être examinée avec une extrême prudence.

Il faut absolument éviter de donner l'impression qu'il existe une forme de justice pour ceux qui peuvent s'engager dans une transaction financière, et une issue complètement différente pour ceux qui n'en ont pas les moyens. Chaque aspect de la transaction doit être suivi avec la plus grande transparence, et nous suggérons qu'un organe indépendant du procureur la révise.

En outre, nous nous inquiétons que les parties complètement innocentes se sentent obligées d'accepter une transaction plutôt que de faire face aux coûts potentiellement désastreux d'une procédure prolongée et complexe liée à un certain nombre de juridictions, notamment en ce qui concerne le lieu du procès et le lieu de la collecte de preuves. Dans ce contexte, il est absolument essentiel qu'un programme complet d'aide juridique soit inclus dans la mesure afin de s'assurer qu'aucune partie ne soit contrainte à une situation injuste uniquement en raison d'une incapacité de financer sa défense. S'il est admis qu'une mesure d'aide juridique est actuellement discutée, nous estimons préférable d'intégrer une référence indépendante dans cette proposition plutôt que d'attendre l'issue encore incertaine des négociations sur la mesure C2.

Nous sommes convaincus que les difficultés auxquelles seront confrontés les suspects dans les poursuites menées par le parquet européen seront inhabituellement importantes et potentiellement accablantes. Si l'aide juridique n'est pas en soi la seule réponse à de telles difficultés, celle-ci contribuerait tout de même grandement à minimiser la position de faiblesse du suspect.

Le principe *non bis in idem* doit être clairement énoncé pour s'assurer qu'un suspect n'est jamais sujet à d'autres poursuites découlant des mêmes faits, que ce soit par le parquet européen dans un autre État membre, ou par tout autre procureur national.

De plus, une personne acquittée doit disposer d'un recours effectif contre un parquet européen en raison des pertes découlant des poursuites, y compris d'une juridiction pour réclamer des dommages et intérêts punitifs, le cas échéant.

32. Nous estimons que ce point pourrait souligner l'importance de la garantie de « double verrouillage ».

37. Nous constatons qu'il serait inapplicable de rendre chaque décision d'un tribunal national sujette à un contrôle automatique de la part d'un tribunal de l'Union européenne. En revanche, les questions potentiellement déterminantes de la procédure dans son ensemble, notamment le choix du lieu du procès et l'application de garanties procédurales paneuropéennes, devraient pouvoir être contrôlées de la sorte.

42. Nous craignons que le parquet européen ne soit pas l'entité appropriée pour décider de sa propre capacité à conserver des données personnelles.

ARTICLES

10 et 11 (Nomination et révocation des procureurs européens délégués/Principes de base régissant les activités du parquet européen) – Ni l'article 10 ni l'article 11 ne comportent de dispositions concernant les sanctions pouvant être infligées au parquet européen pour non-respect de ses activités. Des sanctions doivent cependant exister, par exemple en cas de violations des règles de procédure, de violation de l'exigence d'impartialité, ou d'abus de pouvoir.

11. 1. L'emploi du mot « respect » est insuffisant, et des formulations telles que « sujet à » ou « appliquer » seraient plus appropriées dans ce contexte.

11. 4. Pour les raisons évoquées plus haut, nous trouvons inapproprié qu'un parquet européen dispose de la juridiction exclusive dès le départ quant à ce type d'infractions.

15.1. Nous considérons que cet article constitue un moyen pertinent de donner au parquet européen toutes les informations dont il a besoin pour procéder à une sélection bien renseignée des affaires qu'il sera préparé à poursuivre. Cet impératif est évoqué dans l'article 15.2.

29.1. Nos inquiétudes relatives aux *transactions* ont déjà été signalées.

30. Le « double verrouillage » doit être introduit dans cette proposition.

32. Les garanties concernant les suspects doivent être amplifiées dans cet article, en clarifiant le fait qu'ils peuvent bénéficier des droits européens garantis, sans aucune condition nationale, et qu'ils pourront bénéficier d'autres droits une fois que ceux-ci seront identifiés et développés. Afin de bénéficier au mieux des garanties, le suspect doit recevoir une assistance juridique dans chaque État membre dans lequel il en fait la demande, afin de contrebalancer la compétence pan-européenne d'un parquet européen.

42. Une étude indépendante concernant la conservation des données doit être menée.

GÉNÉRALITÉS

Il est selon nous important qu'une clause de non-régression soit introduite afin de garantir qu'aucune partie ne soit dépourvue, à la suite de l'introduction de cette mesure, de droits dont elle bénéficiait auparavant.