

## OPINIONS • EUROPE

**Mireille Delmas-Marty : « Le parquet européen pourrait préfigurer un futur ordre juridique mondial »**

## TRIBUNE

**Mireille Delmas-Marty**

professeure émérite au Collège de France, membre de l'Institut

**Loin de menacer la souveraineté des Etats membres, le nouveau parquet européen contribue à une harmonisation de leurs justices respectives. Il est aussi un modèle pour un parquet français encore sous tutelle de l'exécutif, relève la juriste, dans une tribune au « Monde ».**

Publié hier à 06h15, mis à jour hier à 07h53 | Lecture 7 min.

Article réservé aux abonnés

**Tribune.** Deux cérémonies se sont tenues, lundi 28 septembre : le matin, devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), l'installation des 22 procureurs composant le collège du nouveau parquet européen (PE) ; le soir même, dans la grande chambre de la Cour de cassation, sous la présidence de la première présidente et du procureur général, l'hommage rendu à Pierre Truche [*décédé le 21 mars, à l'âge de 90 ans*], grande figure qui illustrait le meilleur du « *parquet à la française* ». Associant esprit d'indépendance et pratique de l'impartialité, il était devenu, à la fin d'une carrière de procureur, premier président de la Cour de cassation, démontrant cette unité du corps judiciaire à laquelle il était si attaché.

D'un parquet l'autre, le rapprochement des deux événements aide à comprendre pourquoi l'évolution en cours appelle désormais la pleine reconnaissance de l'indépendance du parquet. Composé de procureurs, il forme une équipe indivisible qui dirige les enquêtes, décide des poursuites et renvoie en jugement, supplantant peu à peu le juge d'instruction, devenu indépendant mais doté de peu de moyens. A la phase préparatoire du procès pénal, le parquet joue désormais un rôle déterminant, diverses voies alternatives lui permettant même de clôturer une affaire sans jugement. D'où la nécessité de garantir sa pleine indépendance par rapport au pouvoir exécutif.

**Contraste avec les procureurs français**

A l'échelle européenne, la création du PE, concentrée sur cette phase préparatoire, consacre une telle évolution. C'est dans un silence quasi religieux que les 22 procureurs européens ont prêté serment, chacun dans sa langue nationale (deux en français, aucun en anglais, néanmoins langue de travail du parquet européen). L'un après l'autre, ils se sont engagés à exercer leurs fonctions « *en pleine indépendance, dans l'intérêt de l'Union dans son ensemble* », et à « *ne solliciter ni accepter aucune instruction d'aucune personne ou entité extérieure au parquet européen* ».

**« La discussion à propos d'une énième réforme du parquet français s'enlise dans les réticences d'un monde politique peu soucieux du**

## dispositif européen »

Le contraste est frappant avec les procureurs français. Progressivement libérés de la tutelle du ministère de la justice sur les affaires particulières, ils continuent à dépendre de lui pour les nominations aux plus hauts postes et pour le régime disciplinaire. Il est étonnant qu'au moment où la France adopte le projet de loi relatif au parquet européen, la discussion à propos d'une énième réforme du parquet français s'enlise dans les réticences d'un monde politique peu soucieux du dispositif européen. Comme le rappellent deux procureurs généraux qui se sont succédé près la Cour de cassation (François Molins et Jean-Louis Nadal, dans une tribune au *Monde*, le 2 septembre), ce dispositif repose pourtant la question de l'indépendance statutaire du parquet français, « *tant pour des raisons de bonne administration de la justice que pour assurer l'égalité des citoyens devant lui* ». Même la « *politique pénale* » du gouvernement devra tenir compte de l'intérêt européen.

### Lire aussi | [Le double visage des procureurs de la République](#)

Il est vrai que le traité de Lisbonne (2007) limite la portée de l'innovation. Seule la protection des intérêts financiers de l'UE (européens par nature) peut être transférée au niveau européen par une procédure de « *coopération renforcée* », lancée par un groupe d'au moins 9 Etats membres (en l'espèce, ils sont déjà 22). En revanche, l'extension de sa compétence à d'autres infractions requiert une unanimité encore introuvable. Le PE devra d'abord faire ses preuves.

## Résistance politique des Etats

Issu d'une proposition du Parlement européen, le PE a pris forme au sein d'un groupe d'experts que j'ai eu l'honneur de présider (« *Corpus juris* portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne », *Economica*, 1997). Il ne figurait pas explicitement dans la mission confiée au groupe, mais il s'est très vite imposé, en raison de la méthode consistant à aller des principes aux règles (autrement dit, des objectifs aux moyens). Nous avons retenu six principes dont quatre déjà affirmés (légalité, culpabilité personnelle, proportionnalité des peines, garantie judiciaire), et deux nouveaux, ceux qui appelleront la création du PE : la territorialité européenne, qui implique une enquête étendue à tout le territoire européen et ne peut être confiée à un procureur national mais à une autorité de l'Union européenne ; la procédure contradictoire, ni accusatoire (enquête privée) ni inquisitoire (juge d'instruction), qui suppose une enquête à charge et décharge et doit relever d'une autorité publique indépendante, impartiale et responsable.

### Lire aussi | [« Face au parquet européen, les droits de la défense demeureront à géométrie variable »](#)

A cet argumentaire juridique s'opposait la résistance politique des Etats. Depuis son apparition, en 1970, la protection des intérêts financiers a toujours oscillé entre deux niveaux de compétence : nationale et supranationale. Pour éviter la mise en place d'un PE, les Etats ont créé l'Unité puis l'Office européen de lutte antifraude (UCLAF, puis OLAF), enfin un collège de procureurs nationaux chargé d'un soutien opérationnel à la coopération judiciaire (Eurojust). Mais ni la Commission européenne ni le Parlement n'ont jamais abandonné le PE, finalement inscrit dans le traité de Lisbonne. Il faudra encore dix ans pour que, en 2017, l'institution soit créée par règlement au titre d'une coopération renforcée à laquelle participent désormais 22 Etats. Enfin, vingt-trois ans après la publication de la première version du *Corpus juris*, j'ai eu la satisfaction d'assister à l'installation de ce nouvel organe européen.

### Lire aussi | [Vingt Etats de l'UE créent un embryon de parquet européen](#)

Une satisfaction teintée d'inquiétude. Pour convaincre à la fois les défenseurs de la souveraineté nationale et les partisans d'une Europe intégrée, les négociateurs ont imaginé une sorte de monstre à plusieurs têtes, né d'un étonnant empilement normatif. Au niveau (décentralisé) des Etats, des procureurs européens « délégués » sont affectés au PE, alors qu'au niveau européen (centralisé), le bureau comprend un « collège des procureurs européens » organisé en « chambres permanentes » pour superviser et diriger les enquêtes et les poursuites menées par les procureurs européens

délégués. Enfin le « chef du parquet européen » est à la fois le chef de la structure dans son ensemble et le chef du collège des procureurs européens.

## Une icône de la lutte anticorruption

La chef, désignée d'un commun accord par le Parlement européen et le Conseil, est Laura Codruta Kövesi. Icône roumaine de la lutte anticorruption, elle ne manque ni de compétences, ni de courage. Souhaitons-lui aussi patience et obstination. Elle devra coopérer avec ses partenaires européens, nationaux et internationaux (Europol, Eurojust, OLAF), ainsi qu'avec les pays européens qui ne participent pas, et avec les pays tiers, tout en garantissant la cohérence d'un ensemble de procureurs au statut hétérogène. Du moins, le règlement garantit l'indépendance de tous les procureurs européens, quelle que soit la procédure de recrutement. Il s'applique même pour les procureurs européens délégués venant de pays comme la France, où le parquet n'est pas totalement indépendant du pouvoir exécutif.

**Lire aussi** | [Les défis européens de Laura Codruta Kövesi, icône de la justice roumaine](#)

Sans prétendre modifier à lui seul l'équilibre mondial, ce nouveau PE pourrait contribuer à un rééquilibrage. En effet, la dimension systémique des fraudes (Jean-François Gayraud, *Le Nouveau Capitalisme criminel*, Odile Jacob, 2014) appellerait une organisation mondiale des finances, que les Etats refusent de créer, au nom de leur souveraineté. En pratique, la fonction est exercée par les autorités américaines, dont les lois, notamment contre la corruption, ont conquis une compétence quasi universelle.

## Aux Etats-Unis, une justice négociée

Adossé à l'hégémonie financière des Etats-Unis, le droit américain combine trois techniques juridiques qui lui confèrent une efficacité redoutable : primes à la dénonciation, négociation avec la SEC (Security and Exchange Commission, créée par le Congrès afin de réguler les marchés financiers) ou le DOJ (Department of Justice, le parquet américain), et transaction avec le procureur pour différer les poursuites (DPA : Differed Prosecution Agreement). Le suspect verse une amende forfaitaire et s'engage dans un programme de « mise en conformité » contrôlé par un « point de contact » national qui est choisi par les autorités américaines. Ce nouveau modèle de justice, négocié sous menace de la punition, serait « gagnant/gagnant » : le suspect évite un procès pénal qui pourrait déstabiliser l'entreprise et menacer ses dirigeants ; le procureur peut rapidement clôturer le dossier en imposant un plan de mise en conformité sans avoir à prouver l'infraction ; enfin le Trésor américain s'enrichit des milliards de dollars versés par des entreprises européennes depuis 2010.

## Consolider l'Etat de droit européen

Encore faudrait-il, pour qu'il y ait rééquilibrage, que le PE affirme, voire étende sa compétence. Or la liste des infractions (fausses déclarations, détournements de subventions, fraudes à la TVA, corruption et infractions connexes) est limitée pour l'essentiel à la politique budgétaire (ressources et dépenses), alors que les politiques financière et monétaire appelleraient de nouveaux délits, comme la mise sur le marché européen de produits financiers dangereux ou la spéculation dans la zone euro. Reste à prévoir des peines plus dissuasives que les amendes, comme l'interdiction d'accéder au marché européen, tout en organisant une transaction pouvant aboutir à différer les poursuites, sur le modèle du DPA, déjà transposé au Royaume-Uni (en 2013) et en France sous le nom de « convention judiciaire d'intérêt public » (loi Sapin 2, 2016).

**Lire aussi** | [Les pouvoirs hors normes du futur parquet européen](#)

Alors seulement pourra-t-on envisager l'extension au terrorisme, déjà proposée par Emmanuel Macron (discours du 26 septembre 2017) ; ou encore aux crimes environnementaux les plus graves, voire aux fraudes liées aux pandémies. Loin de menacer la souveraineté nationale, le PE contribuera alors à une régulation mondiale multipolaire. Un PE indépendant, à la fois légitime au regard de l'Etat de droit (contrôle judiciaire amélioré) et efficace face à la mondialisation (pouvoirs renforcés) pourrait non seulement consolider l'Etat de droit européen, mais harmoniser la justice des Etats membres sans l'uniformiser. D'un parquet l'autre, le jeune PE préfigurerait alors un futur ordre

Mireille Delmas-Marty : « Le parquet européen pourrait préfigurer un futur ordre juridique mondial »  
juridique mondial, pluraliste et pourtant ordonné, dont il deviendrait l'un des acteurs. Après tout, en période de crise, monstres et merveilles font parfois bon ménage.

¶ **Mireille Delmas-Marty** est juriste, membre de l'Institut, professeure émérite au Collège de France

**Mireille Delmas-Marty** (professeure émérite au Collège de France, membre de l'Institut)